

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT
EN DROIT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Jeudi 9 Mars 1922, à 3 heures

— PAR

M. Pierre CHARMEIL

INGÉNIEUR DES ARTS ET MANUFACTURES

LICENCIÉ ÈS-SCIENCES MATHÉMATIQUES

Les Gouverneurs Généraux
des Colonies françaises
Leurs pouvoirs et leurs attributions

JURY D'EXAMEN

MM. ROLLAND, *Président de la thèse.*

BERTHELEMY, professeur, *Suffragant.*

PERREAU, professeur, *Suffragant.*

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & Cie

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Jeudi 9 Mars 1922, à 8 heures

PAR

M. Pierre CHARMEIL

INGÉNIEUR DES ARTS ET MANUFACTURES

LICENCIÉ ÈS-SCIENCES MATHÉMATIQUES

Les Gouverneurs Généraux des Colonies françaises Leurs pouvoirs et leurs attributions

JURY D'EXAMEN

MM. ROLLAND, *Président de la thèse.*
BERTHELEMY, professeur, *Suffragant.*
PERREAU, professeur, *Suffragant.*

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & Cie

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10





Digitized by the Internet Archive
in 2026

A

Monsieur PIERRE DARESTE

EN TÉMOIGNAGE DE GRATITUDE ET D'AFFECTION

CHAPITRE I.

INTRODUCTION ET HISTORIQUE

Introduction

L'extension considérable du domaine colonial français, sous la troisième République, extension portant sur des territoires grands comme dix fois la France elle-même, devait tout naturellement conduire à une réorganisation administrative; une des premières modifications qui parut s'imposer fut le groupement des colonies d'une même région, sous une autorité commune : on rompait de la sorte avec le système des cloisons étanches qui les séparait, en les isolant. Il n'était du reste pas question d'uniformiser leur régime; de même qu'une foule de considérations géographiques, ethnographiques et autres empêchent nos possessions d'Amérique et d'Afrique d'être soumises exactement aux mêmes règles tout s'oppose à plier sous des lois identiques un Touareg des confins sahariens et un Sylvestre de la Côte d'Ivoire. Ainsi qu'on l'a écrit, on voulut seulement « appliquer les méthodes fédéralistes chères aux peuples anglo-saxons, c'est-à-dire grouper et non unifier, organiser et non simplifier. »

L'organisation nouvelle faisait naître d'emblée un grave problème : quelles attributions devait-on donner aux gouverneurs généraux à qui l'on confiait la direction des groupes de colonies ainsi formées ? Fallait-il leur reconnaître des pouvoirs considérables, comparables à ceux du vice-roi des Indes, ou suffisait-il d'investir ces personnages d'attributions analogues à celles qui avaient été dévolues antérieurement aux gouverneurs des colonies françaises ? (1).

(1) Les pouvoirs des gouverneurs de la Réunion, des Antilles, de la Guyane et du Sénégal ont été fixés par des ordonnances royales en date respectivement des 21 août 1825, 9 février 1827, 27 août 1828 et 7 sep-

Le gouvernement métropolitain avait constaté son impuissance à administrer de Paris d'immenses contrées qu'il ne connais-

tembre 1840. Ces textes presque identiques ont été modifiés par la suite sur certains points; ils ont inspiré les décrets relatifs aux chefs des autres colonies.

Les ordonnances organiques ont rangé les pouvoirs des gouverneurs dans les sept catégories suivantes :

1° *Pouvoirs militaires.* — Le commandement des troupes de la colonie est exercé par un officier appelé commandant des détachements (commandant supérieur des troupes à la Martinique et à la Nouvelle-Calédonie). Le décret du 9 novembre 1901 a abrogé les dispositions antérieures d'après lesquelles le gouverneur possédait seul et sans partage l'autorité militaire. (Ces dispositions avaient été prescrites à une époque où les gouverneurs se recrutaient parmi les officiers généraux ou supérieurs de la marine).

2° *Pouvoirs administratifs.* — Le gouverneur a la direction supérieure de toutes les branches de l'administration de la colonie. Il veille à la police de la navigation et à la police sanitaire, et surveille tout ce qui se rapporte à l'instruction publique; il accorde les dispenses de mariage prévues par le Code civil ; il pourvoit à la sûreté et à la tranquillité de la colonie et maintient les habitants dans la fidélité et l'obéissance aux lois ; il a dans ses attributions les mesures de haute police et remplit à ce sujet les fonctions attribuées en France au Ministre de l'Intérieur.

3° *Pouvoirs relatifs à l'administration se la Justice.* — Le gouverneur veille à la libre et prompte distribution de la justice et se fait rendre, par le chef du service judiciaire, des comptes périodiques qui sont transmis au ministère des Colonies. Il ne peut s'immiscer dans les affaires qui sont de la compétence des tribunaux, et ne peut s'opposer à aucune procédure civile ou criminelle. Il ordonne, en conseil privé, l'exécution des arrêts en matière criminelle, mais peut surseoir à l'exécution des condamnations capitales ; il est même tenu de le faire si des membres du conseil privé le demandent.

Il rend exécutoires les jugements administratifs prononcés par le conseil privé ; il légalise les actes à transmettre hors de la colonie.

4° *Pouvoirs du gouverneur à l'égard des fonctionnaires et des agents du gouvernement.* — Tous les fonctionnaires et agents de la colonie sont soumis à l'autorité du gouverneur. Le gouverneur exerce même une haute surveillance sur les magistrats; il a le droit de les réprimander.

Il nomme à tous les emplois auxquels il n'est pas pourvu par décret ou arrêté ministériel ; il peut révoquer les agents nommés par lui.

Il fixe, par arrêté en conseil privé, ou modifie, dans la limite des crédits votés par le Conseil général, les cadres des divers services et les traitements et allocations de leurs agents.

D'après les ordonnances organiques, aucun fonctionnaire public ou agent salarié ne pouvait se marier sans en avoir reçu l'autorisation du gouverneur ; cette disposition a été abrogée par un décret du 8 décembre 1881.

sait pas ; il comprit qu'il était nécessaire de placer à la tête des groupes de colonies, des chefs munis de pouvoirs étendus, capables de trancher sur place la plupart des questions qui se posaient, investis en un mot, suivant l'heureuse expression du gouverneur général Van Vollenhoven, « d'un large mandat d'oser et d'agir. »

Quelque chose de nouveau s'imposait : on écarta résolument les anciens textes.

Pour la première fois, le décret du 21 avril 1891 donna au gouverneur général de l'Indo-Chine, la qualité de « dépositaire des pouvoirs de la République » (1).

Cette nouvelle expression a été reproduite dans tous les décrets qui ont fixé les attributions des gouverneurs généraux ;

5° *Rapports du gouverneur avec les gouvernements étrangers.* — Les gouverneurs peuvent communiquer avec les gouvernements étrangers voisins « en ce qui concerne la colonie qu'ils administrent » ; c'est ainsi qu'aux Antilles et à la Guyane, ils correspondent avec les gouvernements du « continent et des îles d'Amérique ».

6° *Pouvoirs du gouverneur à l'égard de la législation coloniale.* — Le gouverneur assure la promulgation des lois et décrets dans la colonie.

Les gouverneurs de certaines colonies déterminées peuvent prendre des arrêtés et les sanctionner par des pénalités qui peuvent atteindre quinze jours de prison et 100 francs d'amende ; ces arrêtés doivent être approuvés dans un certain délai par le gouvernement métropolitain (Décrets des 6 mars et 20 septembre 1877).

7° *Pouvoirs extraordinaires des gouverneurs.* — Aux termes des ordonnances, les gouverneurs pouvaient exclure d'un des cantons, ou mettre en surveillance, dans un canton déterminé, les individus qui compromettaient ou troublaient la tranquillité publique, expulser les personnes « capables d'actes tendant à attaquer le régime constitutif de la colonie », refuser aux individus signalés par leur mauvaise conduite, le droit de tenir boutique, et enfin ne pas admettre dans la colonie ceux dont la présence était « jugée nuisible ».

Ces pouvoirs extraordinaires ont été supprimés par les décrets des 7 et 15 novembre 1879 et du 26 février 1880.

(1) « Dépositaire des pouvoirs de la République » et non pas « dépositaire des pouvoirs du Président de la République », expression que l'on pourrait comparer à celle de « dépositaire de l'autorité royale », employée par les ordonnances organiques vis-à-vis des gouverneurs des vieilles colonies.

Les textes antérieurs au décret du 21 avril 1891 avaient seulement reconnu au gouverneur général de l'Indo-Chine la qualité de « Représentant de la République ».

elle n'est pas, d'ailleurs, très heureuse, car son imprécision a donné lieu à toute sorte de contestations; elle laisse supposer que ces hauts fonctionnaires possèdent tous les pouvoirs; cette interprétation qui se présente la première à l'esprit, n'est pas admissible : les colonies devant être régies par des décrets émanés de la métropole (1), le gouvernement central ne peut pas se dépouiller de l'ensemble de ses attributions; il peut évidemment abandonner certains pouvoirs aux gouverneurs généraux, mais ces abandons doivent constituer des exceptions et non pas former la règle.

Nous apercevons donc une première limite des pouvoirs des gouverneurs généraux : la limite supérieure, constituée par les droits dont le pouvoir exécutif métropolitain ne pourrait se démunir, sans sortir de la légalité, et par ceux qu'il s'est réservés.

Il est une seconde limite, inférieure cette fois, qui borne les pouvoirs de ces hauts fonctionnaires; elle est faite des attributions qui ont été conférées aux lieutenants-gouverneurs et qui ne leur ont pas été enlevées.

Les diverses colonies groupées en gouvernements généraux ont conservé « leur autonomie administrative et financière » (2) : la jurisprudence en a conclu que les gouverneurs généraux ne pouvaient pas empiéter sur les droits des chefs de ces possessions.

Donnons-en quelques exemples typiques.

1° Le gouverneur général de l'Afrique Occidentale française s'était cru libre de créer et de réglementer par des arrêtés des droits de patente et de licence applicables à la seule colonie du Dahomey.

Le Conseil d'Etat a annulé ces arrêtés pour la raison suivante (3) : les décrets du 18 octobre 1904, portant réorganisation du gouvernement général, n'ont pas transféré au gouverneur général l'attribution de déterminer l'assiette, les tarifs et le mode

(1) Article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, qu'un simple décret ne saurait modifier.

(2) Décrets organiques.

(3) Arrêt du 17 janvier 1913 ; évocation après pourvoi en annulation d'arrêts du conseil du contentieux administratif, pour vice de forme. Recueil LEBON, page 64.

de perception des impôts locaux à établir dans chaque colonie du groupe; or, cette attribution a été conférée aux gouverneurs, depuis lieutenants-gouverneurs, par les décrets des 30 janvier 1867, 22 juin 1894 et 6 avril 1900.

Dans ses conclusions, M. le commissaire du gouvernement Corneille fit observer que lors de la formation des gouvernements généraux, il s'était créé une entité nouvelle : celle du groupement des intérêts communs aux diverses colonies de l'Afrique Occidentale; cette personnalité administrative s'est superposée aux anciennes personnalités moins étendues, mais elle ne les a pas absorbées; on a conservé les anciennes colonies pour les éléments particuliers et locaux et par suite différenciés, qu'elles synthétisaient. On n'a donc pas fait disparaître, au profit de l'autorité centrale nouvelle les anciennes autorités locales. Les lieutenants-gouverneurs des diverses colonies du groupe ne sont pas devenus des sous-préfets; ils ont conservé le droit de réglementation particulière pour tout ce qui est en dehors des intérêts communs.

Le gouverneur général n'a pas l'initiative des taxes et contributions : ce sont les lieutenants-gouverneurs qui sont chargés d'en déterminer, en conseil d'administration, l'assiette, les tarifs et les modes de perception, conformément aux textes antérieurs; ils agissent ainsi, non pas par délégation hiérarchique, mais d'après leurs propres pouvoirs; le gouverneur général ne peut donc pas se substituer à eux (1).

2° Au cours d'une instance pendante devant la Cour d'appel de l'Afrique Occidentale Française, le gouverneur général présenta un déclinatoire de compétence le 4 novembre 1919; il éleva ensuite le conflit par un arrêté du 9 décembre de la même année. Le tribunal des conflits annula cet arrêté pour incompétence le 22 mars 1920, estimant que le droit d'élever les conflits appartenait aux seuls lieutenants-gouverneurs à l'exclusion du gouverneur général (2).

3° La jurisprudence judiciaire a reconnu à maintes repri-

(1) Pour le principe de droit public, voir LAFERRIERE : *Traité de la juridiction administrative*, 2e édition, t. II, page 497.

(2) Voir plus loin les considérants de cette décision.

ses (1) que si le gouverneur général de l'Afrique Occidentale Française avait le droit de promulguer les lois, décrets et arrêtés, en raison de sa qualité de « dépositaire des pouvoirs de la République », il ne lui était pas possible de se substituer aux lieutenants-gouverneurs ni de restreindre les pouvoirs qui leur ont été dévolus, par ailleurs : si le gouverneur général pouvait seul rendre la loi exécutoire en la promulguant, il n'appartenait qu'aux lieutenants gouverneurs de la rendre exécutoire en la publiant (2).

Nous voyons par ces exemples que les pouvoirs des gouverneurs généraux sont limités par ceux des lieutenants-gouverneurs, comme nous avons déjà vu qu'ils l'étaient par ceux de l'autorité métropolitaine. Quelles sont exactement ces limites ? L'imprécision des décrets organiques ne permet pas de les indiquer dès l'abord : notre travail sera consacré à leur recherche.

Le gouvernement général de Madagascar et dépendances occupera dans cette étude une situation particulière, du fait qu'il n'y existe pas de lieutenants-gouverneurs et que par suite le problème s'y trouve notablement simplifié.

Historique des textes - Les Gouvernements généraux

Passons rapidement en revue les décrets qui ont défini les pouvoirs des différents gouverneurs généraux ; ces textes ont, en même temps, délimité les contrées sur lesquelles devait s'exercer l'autorité de ces hauts fonctionnaires ; nous serons donc amenés à tracer par la même occasion un historique rapide des gouvernements généraux et de leur organisation interne.

L'Indo-Chine Française

Un décret du 17 octobre 1887 décida que l'administration supérieure de la colonie de la Cochinchine et des protectorats

(1) Entre autres, l'arrêt de la Cour de cassation (Requêtes), du 28 avril 1913.

(2) Nous verrons plus loin que, d'après un décret récent, la publication, par les soins du lieutenant-gouverneur, n'est plus indispensable pour la mise en vigueur d'un texte.

du Tonkin, de l'Annam et du Cambodge, serait confiée à un gouverneur général civil. Ce haut fonctionnaire était substitué au résident général de l'Annam et du Tonkin, placé sous les ordres du ministre des affaires étrangères (1), qu'avait créé le décret du 27 janvier 1886.

Le décret qui instituait ce haut fonctionnaire fut suivi d'un autre décret qui indiqua son mode de désignation : le gouverneur général devait être nommé par le Président de la République sur la proposition du ministre de la Marine et des Colonies, et du ministre des Affaires étrangères. Le décret du 12 novembre 1887 fixa sa résidence à Saigon, tout en lui laissant la liberté de séjourner ailleurs, quand les besoins du service le demanderaient.

Un décret du 9 mai 1889 définit la nature de ses rapports avec les résidents supérieurs et le lieutenant-gouverneur placés sous ses ordres.

Un décret du 21 avril 1891 remplaça sous l'autorité du ministre des Colonies les protectorats en les distrayant de celle du ministre des Affaires étrangères. Il fixait en même temps les pouvoirs du gouverneur général; ce décret fut modifié, quant aux attributions financières de ce haut fonctionnaire, par les décrets des 31 juillet 1898 et 18 octobre 1902.

Ces textes ont été fondus et remaniés dans le décret du 20 octobre 1911, qui est encore en vigueur aujourd'hui.

Le gouvernement général se composait à l'origine de la colonie de la Cochinchine, administrée par un lieutenant-gouverneur (2), et des protectorats de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge (3). Il s'est augmenté du protectorat du Laos, (4) et du territoire de Kouang-Tcheou-Wan, placé sous l'autorité directe

(1) Un décret du 7 janvier 1886 venait en effet de distraire les pays de protectorat des Colonies pour les rattacher au ministère des Affaires étrangères.

(2) Depuis lors, le titre de « Gouverneur de la Cochinchine » lui a été rendu.

(3) Le traité du 23 mars 1907 a restitué au Cambodge les provinces de Battambang, Siem-Réap et Sisophon que le second Empire avait abandonnées au Siam.

(4) Un arrêté du gouverneur général, du 12 juin 1895, avait institué deux commandants supérieurs, l'un à Kong pour le Bas-Laos, l'autre à Luang-Prabang, pour le Haut-Laos. Le décret du 19 avril 1899 leur a substitué un résident supérieur. Depuis lors, un arrêté du 22 novembre 1904 a enlevé au Laos la province de Darlac pour la placer sous l'autorité du résident supérieur de l'Annam.

du gouverneur général par le décret du 5 janvier 1900. On sait que ce territoire nous a été cédé à bail par la Chine pour 99 ans, par un Traité du 10 avril 1898.

Bien que d'après les décrets organiques, les divers protectorats de l'Indo-Chine soient dits « administrés » par les résidents supérieurs, ces hauts fonctionnaires ne peuvent exercer que les droits reconnus aux représentants de la France par les traités passés avec les souverains indigènes (1). Il en résulte que l'Indo-Chine occupe parmi les gouvernements généraux une situation particulière; cette situation particulière se traduit par l'expression spéciale qui sert à désigner notre possession d'Extrême-Orient : « l'Union Indo-Chinoise ». (2)

Madagascar et dépendances

C'est le 1^{er} octobre 1895, lendemain de l'entrée du général Duchesne à Tananarive, qu'un traité, passé avec la Reine Ranavalona, plaça d'une façon effective l'île de Madagascar sous le

(1) Surtout pour l'Annam et le Cambodge.

(2) Nous devons également noter que le gouverneur général de l'Indo-Chine tient des pouvoirs très particuliers de l'abandon qui lui a été fait par le roi d'Annam de certains attributs de sa souveraineté.

Une ordonnance de ce souverain, du 1^{er} octobre 1888, avait délégué au gouverneur général les droits du roi « pour le règlement des acquisitions de terres ». C'est en vertu de cette délégation que le gouverneur général a statué dans les espèces jugées par la Cour de l'Indo-Chine le 10 juillet 1908, et par la Chambre civile de la Cour de cassation le 25 juin 1914. (cités *infra* page 113, note 2).

Une autre ordonnance du 26 juillet 1897, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur général du 13 août suivant, a supprimé les fonctions du Kinh-luoc, fonctionnaire indigène chargé de représenter au Tonkin le souverain de l'Annam, et les a transférées au gouverneur général. Or, les pouvoirs du Kinh-luoc comportaient notamment celui de trancher définitivement les questions relatives aux rapports entre les villages indigènes du Tonkin, au sujet des propriétés foncières dont ils ont la jouissance.

Par deux arrêtés des 29 mars 1913 (R. 1915, p. 677), et 29 septembre 1913 (*ibid.* p. 776), le gouverneur général de l'Indo-Chine a organisé la procédure à suivre dans ces contestations. Autorité provinciale en premier ressort; résident supérieur en appel, sur le vu du rapport d'une commission spéciale composée d'européens et d'indigènes.

Les décisions ainsi rendues émanent du pouvoir de souveraineté des rois d'Annam. Aussi ne sont-elles susceptibles d'aucun recours (Conseil d'Etat, 28 février 1921).

protectorat de la France (1). Un résident général y fut nommé, dont un décret du 11 décembre 1895 fixa les pouvoirs. Les intrigues continuelles de la reine forcèrent le général Galliéni à lui enlever la royauté de Madagascar et à ne lui laisser que celle d'Emyrne. Le 28 février 1897, cette souveraineté lui fut retirée et elle-même fut exilée à la Réunion. Entre temps, Madagascar et les îles qui en dépendent avaient été déclarées colonies françaises par une loi du 6 août 1896. Le titre de résident général du général Galliéni fut, en conséquence, changé en celui de gouverneur général par un décret du 30 juillet 1897; tous ses pouvoirs lui furent maintenus.

Le gouvernement général de Madagascar, qui comprenait les anciennes colonies de Nossi-Bé et de Sainte-Marie, rattachées à l'île par un décret du 28 janvier 1896, s'accrut de Mayotte et des Comores, suivant un décret du 9 avril 1908. A la suite de l'abdication (2), de Saïd-Ali, sultan de la Grande Comore, la loi du 25 juillet 1912 déclara colonies françaises les îles d'Anjouan, de Mohéli et de la Grande Comore; un décret portant règlement d'administration publique supprima, le 23 février 1914, le gouverneur de Mayotte ainsi que les résidents que nous avions placés auprès des souverains indigènes de l'archipel des Comores.

L'Afrique Occidentale Française

Le gouvernement général de l'Afrique Occidentale Française (3) fut institué par le décret du 16 juin 1895; il se composa primitivement du Sénégal, administré directement par le gouverneur général, et des colonies de la Guinée française, de la

(1) Un traité de protectorat avait été signé auparavant, le 17 décembre 1885. L'ambiguïté de ses termes avait permis au gouvernement de la Reine de ne remplir aucun de ses engagements.

(2) Par une lettre au Président de la République, datée du 7 avril 1911.

(3) Voir « *Le gouvernement général de l'Afrique Occidentale française* », par G. HERBAULT, article paru dans le Recueil de législation et jurisprudence coloniales, 1906, p. 1.

Côte d'Ivoire et du Soudan français (1) placées sous sa haute direction politique et militaire, mais conservant leur autonomie administrative et financière. Ce système était tout à fait défectueux; le gouvernement général ainsi constitué ne formait qu'une « façade encombrante et inutile » derrière laquelle les gouverneurs des colonies particulières gardaient à peu près complètement leur indépendance; le gouverneur général (2) ne s'occupa, en fait, que de la colonie du Sénégal dont il était chargé directement, et le seul résultat tangible produit fut un retard considérable dans la transmission des rapports adressés à la métropole, par les lieutenants-gouverneurs.

Aussi, ne vit-on pas d'inconvénient à ce qu'un décret du 25 septembre 1896 détachât la Côte d'Ivoire du gouvernement général de l'Afrique Occidentale; son gouverneur restait d'ailleurs tenu d'envoyer des duplicata de tous ses rapports politiques et militaires au gouverneur général.

Le Dahomey, dont l'arrière-pays nous était encore disputé par les Anglais et les Allemands à cette époque, n'avait pas été compris dans l'organisation primitive du gouvernement général. Erigé en colonie autonome par un décret du 26 mars 1896, il y fut englobé par un décret du 17 octobre 1899. Un autre décret paru le même jour fit disparaître la colonie du Soudan français et en répartit les territoires entre les colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey.

Le décret du 1^{er} octobre 1902 réorganisa le gouvernement général et lui donna des bases plus fermes; l'administration du Sénégal fut retirée au gouverneur général et, pour bien indiquer la séparation de ses attributions de celles du lieutenant-gouverneur de la colonie, le siège du gouvernement général fut transporté de Saint-Louis à Dakar.

(1) Ces divers colonies avaient reçu leur organisation autonome dans les conditions suivantes :

le Sénégal, par l'ordonnance du 7 septembre 1840 (modifiant les textes antérieurs) ;

la Guinée française (appelée d'abord Colonie des Rivières du Sud), par le décret du 17 décembre 1891 ;

la Côte d'Ivoire, par le décret du 17 décembre 1891 ;

le Soudan français, par le décret du 27 février 1893.

(2) Remarquons que le décret du 16 juillet 1895 ne donnait encore au gouverneur général que la qualité de « Représentant de la République » dans le groupe.

Le décret du 1^{er} octobre 1902 donnait à l'Afrique Occidentale française la composition suivante :

- 1° la colonie du Sénégal ;
- 2° la colonie de la Guinée française ;
- 3° la colonie de la Côte d'Ivoire ;
- 4° la colonie du Dahomey ;

5° les pays de protectorat (1) dépendant antérieurement du Sénégal et les territoires du Haut-Sénégal et Moyen-Niger, qui furent désormais groupés sous le nom de territoires de la Sénégalie et du Niger. Le gouverneur général était chargé de les administrer directement, mais était libre de confier ce soin, par délégation spéciale, au secrétaire général de l'Afrique Occidentale.

Cette organisation, modifiée par un décret du 13 février 1904, fut refondue par les décrets du 18 octobre 1904 (2). Ces textes définissent encore aujourd'hui, à peu de choses près, les pouvoirs du gouverneur général ; ils plaçaient sous sa haute autorité les possessions suivantes :

1° la colonie du Sénégal, qui comprit à nouveau les territoires d'administration directe et les pays de protectorat ;

- 2° la colonie de la Guinée ;
- 3° la colonie de la Côte d'Ivoire ;
- 4° la colonie du Dahomey ;

5° la colonie du Haut Sénégal-Niger, composée des anciens territoires du Haut-Sénégal, du Moyen-Niger et du Cercle militaire de Zinder ;

6° le territoire civil de la Mauritanie, administré par un commissaire du gouvernement général.

Un décret du 7 septembre 1911 enleva le territoire du Niger à la colonie du Haut-Sénégal-Niger et le plaça sous les ordres

(1) On donnait ce nom à ceux des territoires placés sur la rive gauche du Sénégal qui ne faisaient pas partie des régions « d'administration directe » ; ces dernières comprenaient les villes de St-Louis, Dakar, Gorée et Rufisque, les escales du fleuve et certains territoires situés entre St-Louis et Dakar.

(2) Complétés, ou plutôt précisés, en ce qui concerne les pouvoirs administratifs du gouverneur général et du conseil général du Sénégal, par un décret du 5 avril 1905. Nous étudierons à la fin de ce chapitre les objections que les décrets de 1904 ont fait naître de la part de cette assemblée.

d'un officier supérieur, dépendant du gouverneur général ; son budget devint désormais une annexe du budget général, comme l'était déjà celui du territoire civil de la Mauritanie. Un décret du 5 avril 1912 donna au commandant militaire du Niger le nom de « commissaire du gouvernement » et stipula que les pouvoirs exercés par cet officier lui étaient délégués par le gouverneur général.

La colonie du Haut-Sénégal-Niger a été de nouveau diminuée par un décret du 1^{er} mars 1919, qui lui a enlevé un certain nombre de cercles (1), pour en faire une colonie autonome du nom de Haute-Volta.

Le décret du 4 décembre 1920 a réorganisé le gouvernement général de l'Afrique Occidentale d'une façon qui sera vraisemblablement définitive, à quelques détails près.

Il comprend désormais sept colonies et un territoire, qui possèdent tous leur autonomie financière et administrative :

1° la colonie du Sénégal, dans laquelle ont été fusionnés les territoires d'administration directe et les pays de protectorat ;

2° la colonie de la Guinée française ;

3° la colonie de la Côte d'Ivoire ;

4° la colonie du Dahomey ;

5° la colonie du Soudan français (autrefois Haut-Sénégal-Niger) ;

6° la colonie de la Haute-Volta ;

7° la colonie de la Mauritanie ;

8° le territoire du Niger, administré par un commissaire du gouvernement général.

Un décret du 23 mars 1921, a distrait le Togo du gouvernement général de l'Afrique Occidentale auquel il avait été rattaché pendant la guerre, par un décret du 21 août 1917. Ce territoire ne nous a pas, en effet, été cédé par l'Allemagne au traité de Versailles ; nous ne possédons sur lui qu'un mandat donné par la Société des Nations (2)

(1) Ce sont les cercles de Gaoua, Bobo-Diou-Lasso, Dédougou, Ouagadougou (résidence du nouveau lieutenant-gouverneur), Dori, Say et Fada N'Gourna.

(2) Conformément aux articles 22 et 119 du traité de Versailles, en date du 28 juin 1919.

Il n'a pas paru possible dans ces conditions de le maintenir plus longtemps dans le cadre du groupe de colonies de l'Afrique Occidentale. A sa tête, a été placé un commissaire de la République, qui a succédé au commissaire du gouvernement général; ce fonctionnaire peut toutefois être appelé à siéger, à son rang de préséance, parmi les gouverneurs de l'Afrique Occidentale française, pour participer à toutes les délibérations sur les affaires d'intérêt général, ayant pour objet d'assurer la liaison politique ou économique entre les deux territoires. Il transmet au gouverneur général la copie des rapports qu'il adresse sur ces questions au ministre des Colonies.

Le budget du Togo pourra être appelé à servir une contribution aux budgets des Colonies françaises avec lesquelles il aurait des services d'intérêt commun; le montant en sera fixé par le ministre des Colonies.

L'Afrique Equatoriale Française (1)

Nos possessions du Congo ont, pendant longtemps, été gouvernées par des commissaires généraux⁽²⁾, dont les pouvoirs avaient été fixés en dernier lieu par un décret du 11 février 1906. Le titre de commissaire général fut changé par le décret du 26 juin 1908, en celui de gouverneur général du Congo français et de ses dépendances; cette dénomination fut elle-même transformée en celle de « gouverneur général de l'Afrique Equatoriale française », par les décrets du 15 janvier 1910.

Ces décrets ont défini les pouvoirs du gouverneur général et tracé l'organisation du gouvernement dont le siège avait été placé à Brazzaville.

L'Afrique Equatoriale française comprenait alors (3) :
la colonie du Gabon ;

(1) *Bibliographie* : Etude sur l'organisation administrative et financière de l'Afrique Equatoriale française, par André SERVEL, Thèse de Paris, 1912.

(2) Le premier commissaire général fut Savorgnan de Brazza, nommé en 1886.

(3) Les limites et les chefs-lieux de ces différentes colonies sont fixés par des arrêtés du gouverneur général, pris en conseil de gouvernement et approuvés par le ministre des Colonies.

la colonie du Moyen-Congo ;

la colonie de l'Oubangui-Chari-Tchad à laquelle était rattaché le territoire militaire du Tchad (1).

Un décret du 30 juin 1914 avait prévu la substitution au territoire militaire du Tchad, d'une subdivision administrative, sous le nom de « Territoire du centre africain ». Cette mesure devait avoir pour effet de préparer le transfert du commandement du territoire de l'autorité militaire à l'autorité civile ; la guerre survint qui empêcha son exécution. Un décret du 14 mai 1915 précisa la situation ; la circonscription constituée, au nord de l'Oubangui, par l'ensemble des régions placées sous l'influence de la France en vertu des conventions internationales, et ne dépendant pas du gouvernement général de l'Afrique Equatoriale française, était administrée, sous le nom de territoire du Tchad, par un fonctionnaire appelé administrateur civil, ou par l'officier commandant les troupes stationnées dans la région, auquel il était donné le titre de « commandant militaire du territoire du Tchad ». Dans un cas comme dans l'autre, elle relevait du lieutenant-gouverneur de l'Oubangui-Chari-Tchad. Cette disposition avait l'inconvénient d'occasionner de longs retards dans les relations du chef du territoire avec le gouverneur général de l'Afrique Equatoriale française. Elle ne présentait pas d'avantage, le territoire jouissant d'une certaine autonomie administrative et possédant un budget propre ; le décret du 12 avril 1916, eu égard à ces considérations, le rattacha directement au gouvernement général de l'Afrique Equatoriale française. C'était un premier pas vers l'autonomie ; la réforme fut achevée par son érection en colonie, suivant un décret du 17 mars 1920.

Pendant la guerre, la colonie allemande du Cameroun fut occupée par les forces françaises ; le général Aymerich y fut nommé commissaire de la République, par un décret du 7 avril 1916 ; il relevait directement du ministre des colonies.

M. Merlin, gouverneur général de l'Afrique Equatoriale française, fut chargé toutefois, en qualité de commissaire de la

(1) Le gouvernement général de l'Afrique Equatoriale fut diminué notablement par la cession à l'Allemagne de territoires importants, suivant une convention du 4 novembre 1911.

République, de l'administration des territoires que nous avons cédés à l'Allemagne par la convention du 4 novembre 1911.

M. Angoulvant, successeur de M. Merlin, fut investi des mêmes fonctions, par un décret du 8 juillet 1917; ce texte spécifie qu'en cas d'absence du gouverneur général, ces fonctions seraient dévolues au gouverneur des Colonies qui assurerait l'intérim du gouvernement général.

Le décret du 8 juillet 1917 plaça le commissaire de la République au Cameroun sous l'autorité du gouverneur général de l'Afrique Equatoriale.

Pour les mêmes raisons qu'au Togo, il n'a pas été possible de maintenir cette situation; le décret du 23 mars 1921 a institué au Cameroun un régime identique à celui que nous avons étudié plus haut pour l'autre colonie allemande dont nous assumons l'administration.

Les autres textes qui firent les pouvoirs des gouverneurs généraux.

Les décrets que nous venons de signaler ne sont pas les seuls qui aient fixé les pouvoirs des gouverneurs généraux; leurs attributions, en certaines matières, ont été définies par des textes particuliers. Nous ne pensons pas qu'il soit utile d'en donner ici l'énumération, puisque nous sommes destinés à les étudier plus loin dans le détail, quand nous traiterons des pouvoirs militaires, financiers, administratifs et autres, des gouverneurs généraux.

De plus, certains pouvoirs spéciaux peuvent être et sont fréquemment conférés aux gouverneurs généraux par des lois, des décrets, et même parfois par de simples arrêtés ministériels (1). Nous aurons également l'occasion d'en faire mention au cours de ce travail.

On peut se demander si les textes précédents sont les seuls qui déterminent les pouvoirs des gouverneurs généraux. N'y a-t-il pas lieu de leur appliquer aussi les textes antérieurs à la consti-

(1) Par exemple l'arrêté ministériel du 19 septembre 1918.

tution des groupes de colonies, relatifs aux attributions des gouverneurs ?

Nous avons déjà dit qu'il ne saurait être question d'utiliser directement à leur égard les dispositions contenues dans les grandes ordonnances des 21 août 1825, 2 février 1827, 7 septembre 1840, qui n'étaient destinées qu'à des colonies déterminées (1) et n'ont jamais été étendues aux gouvernements généraux. Il semble, au contraire, qu'il soit beaucoup plus délicat de se prononcer vis-à-vis de textes généraux applicables à toutes les colonies françaises, quand il n'y a pas incompatibilité avec les décrets organiques (2) .

Voici, d'après nous, comment doit être envisagée la question :

Les pouvoirs des gouverneurs généraux leur ont été attribués de deux façons différentes, soit explicitement par des textes précis, soit implicitement par la qualité de « dépositaires de pouvoirs de la République », qui leur a été reconnu par les décrets organiques.

Nous rappelant qu'en principe, suivant l'expression d'un ministre des Colonies (3), « les gouverneurs généraux gouvernent partout et n'administrent nulle part » (4), nous comprendrons, parmi les pouvoirs ainsi conférés implicitement à ces hauts fonctionnaires, non pas ceux qui leur permettraient de régler le détail des services, mais ceux appelés habituellement « pouvoirs de gouvernement », qui les autorisent à se comporter, dans une certaine mesure, comme des chefs d'Etat. Il nous suffira d'examiner les textes qui ont fixé les attributions des gouverneurs, qu'ils s'appliquent ou non à l'ensemble des colonies, pour trouver quels sont les pouvoirs de cette sorte, susceptibles d'être

(1) La Réunion, les Antilles, le Sénégal.

(2) Le décret du 30 janvier 1867, incompatible avec les décrets organiques, n'est pas applicable aux gouverneurs généraux (Arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine, 5 janvier 1901. Rec. de lég. et jur. col. 1904, p. 51).

(3) M. Clémentel, dans un discours prononcé à la Chambre des députés, le 2 février 1905.

(4) Il faut voir naturellement dans ces mots, non pas une règle absolue, mais une indication sommaire du rôle qu'ont à jouer les gouverneurs généraux dans les groupes de colonies; nous constatons en effet, par la suite, que les gouverneurs généraux possèdent des pouvoirs administratifs.

conférés. S'ils ont pu être accordés à de simples gouverneurs, ils peuvent l'être, a fortiori, et le sont par là même, aux gouverneurs généraux.

Certains textes sont considérés par le gouvernement métropolitain comme applicables aux gouverneurs généraux, bien que les pouvoirs qui en résultent pour ces hauts fonctionnaires ne soient pas des pouvoirs de gouvernement.

Il en est ainsi des décrets des 6 mars et 20 septembre 1877, portant application du Code pénal dans diverses colonies, et permettant en outre, aux gouverneurs, de sanctionner par des peines de 15 jours de prison et de 100 francs d'amende au maximum, les arrêtés destinés à assurer l'exécution des lois et règlements en vigueur; toutes les fois que les peines pécuniaires ou corporelles excèdent le droit commun en matière de contravention, les règlements dans lesquels elles sont prévues doivent dans un certain délai, être convertis en décret par le chef de l'Etat. Passé ce délai, ils deviendraient caducs.

Ces décrets n'étaient destinés primitivement qu'à nos possessions du Sénégal et dépendances, de Saint-Pierre et Miquelon, de Mayotte et Nossi-Bé, de la Cochinchine, de la Nouvelle-Calédonie et des établissements français de l'Océanie (1). Remarquons que cette énumération ne comprend pas toutes les colonies que nous possédions à cette époque; on n'y voit pas notamment les établissements de l'Inde, ni la Guyane.

Les décrets de 1877 ont été rendus applicables au Tonkin par l'article 17 du décret du 28 février 1890, portant organisation de la justice dans le protectorat. Cet article seul a été rendu exécutoire par la promulgation séparée qu'en a faite le gouverneur général de l'Indo-Chine, à la date du 10 mars 1897; il porte que « les tribunaux de première instance et la cour criminelle du Tonkin se conformeront à la législation civile et criminelle en vigueur en Cochinchine, qui est rendue applicable au Tonkin. »

Les décrets de 1877 ont été ensuite rendus applicables au Cambodge par le décret du 11 mai 1898, portant réorganisation de la justice dans ce protectorat. Ce décret dispose, en effet, dans

(1) La question avait été réglée aux Antilles et à la Réunion par la loi du 8 janvier 1877.

son article 4, que « la procédure et la législation à observer devant les juridictions du Cambodge sont celles appliquées en Cochinchine, devant les tribunaux de première instance et les justices de paix à compétence étendue de la Cochinchine ».

L'article 5 du décret du 1^{er} décembre 1902 a de même appliqué au Laos et à l'Annam les décrets de 1877, en étendant à ces protectorats la législation de la Cochinchine.

Ces textes, ayant été mis en vigueur dans toutes les parties de l'Union, ont été considérés comme applicables à l'Union elle-même, et les pouvoirs conférés aux gouverneurs, comme dévolus au gouverneur général; ce haut fonctionnaire en fait d'ailleurs un usage constant (1).

Il a été admis, par suite de circonstances analogues, que les décrets de 1877 s'appliquaient au gouvernement général de l'Afrique Occidentale française. Ces textes étaient en effet en vigueur dans le Sénégal et ses dépendances; or, la législation civile, commerciale et criminelle de ces territoires a été étendue par l'article 7 du décret du 6 août 1901, aux colonies de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey.

Nous voyons ainsi que les décrets des 6 mars et 20 septembre 1877 ont été étendus plus ou moins régulièrement aux gouvernements généraux de l'Indo-Chine et de l'Afrique Occidentale française. Bien qu'il n'en ait pas été de même pour ceux de Madagascar (2) et de l'Afrique Equatoriale, la métropole estime

(1) Notamment : dans son arrêté du 19 juin 1907, approuvé par décret du 17 août 1907, interdisant l'ouverture de nouvelles fumeries d'opium sur le territoire de l'Annam; dans son arrêté du 31 janvier 1912, approuvé par décret du 22 mai 1912, modifiant la réglementation de la contrebande de l'opium par navire; dans son arrêté sur les réquisitions militaires approuvé par décret du 24 avril 1918. Rec. de lég. et jur. col. 1918, p. 218.

(2) Peut-être doit-on voir une tentative de justification de l'extension des décrets de 1877 à Madagascar, dans le visa du décret du 9 juin 1896 que porte un décret du 26 novembre 1919, approuvant des pénalités prévues par un arrêté du gouverneur général du 30 mai 1919 relatif au droit de sortie.

D'après le décret du 9 juin 1896, en effet :

« en matière civile et commerciale, les tribunaux français appliquent les dispositions du Code civil et du Code de commerce en vigueur en France. En matière de simple police, de police correctionnelle et en matière criminelle, ils ne peuvent prononcer d'autres peines que celles établies par la loi française » (article 19),

qu'ils y sont également applicables : les décrets du 22 février 1909 et du 31 mai 1910, portant réglementation de l'indigénat dans ces colonies, ne laissent aucun doute à ce sujet ; le dernier texte parle même des « infractions contre les arrêtés du gouverneur général ou des lieutenants-gouverneurs, rendus en exécution de l'article 3 du décret du 6 mars 1877 ».

Comment justifier cette extension implicite à Madagascar et à l'Afrique Equatoriale de dispositions édictées pour d'autres colonies ? On ne peut le faire qu'en reprenant le raisonnement tenu plus haut pour les pouvoirs de gouvernement ; ce raisonnement ne s'applique d'ailleurs pas aussi bien au pouvoir réglementaire (1). En tout cas, les pouvoirs conférés aux gouverneurs de certaines colonies par les décrets de 1877, ne sauraient, en l'absence d'un texte précis, être reconnus aux lieutenants-gouverneurs de l'Afrique Equatoriale, bien que le décret du 31 mai 1910 semble admettre le contraire. Il en résulte que, si le gouvernement métropolitain est parfaitement libre d'approuver des pénalités édictées par ces fonctionnaires, et, ce faisant,

et « seront promulguées, selon les formes prescrites, les dispositions des lois et codes français qui sont rendues applicables à Madagascar et dépendances » (article 38).

On sait que la Cour de cassation a interprété ces textes d'une façon très extensive qui aboutit à supprimer la réserve que l'applicabilité de chaque loi métropolitaine est subordonnée à la promulgation dans l'île par le gouverneur général ; sa jurisprudence estime, par suite, que toute la législation métropolitaine antérieure à 1896, y est actuellement en vigueur.

Il est juste d'ajouter que par contre, la Cour d'appel de Tananarive reconnaît au juge le droit de décider si, à raison des conditions particulières de la colonie, telle ou telle loi française y est applicable ; elle se base, à cet effet, sur un article du décret du 28 décembre 1895, qui semble avoir été abrogé par le décret du 9 juin 1896.

Quoiqu'il en soit et quelque large que soit la conception de la jurisprudence sur le transfert en bloc de la législation française à Madagascar, on ne saurait y faire entrer des décrets qui, d'après leurs termes mêmes, n'étaient destinés à s'appliquer qu'à un certain nombre de colonies, nominativement énumérées ; c'est précisément le cas des décrets de 1877.

(1) Dans une circulaire du 28 juillet 1917, le gouverneur général Van Vollenhoven a soutenu, non sans d'ailleurs quelque exagération, qu'il possédait seulement le pouvoir réglementaire, lorsqu'un texte l'avait formellement stipulé ; si l'on admettait cette opinion, il serait impossible d'appliquer à ce pouvoir le raisonnement que nous avons tenu pour les pouvoirs de gouvernement.

de leur donner force de loi, son approbation ne pourrait avoir d'effet rétroactif : les infractions, commises antérieurement à elle, ne seraient susceptibles d'être réprimées que suivant les règles habituelles, et punies que des peines normales.

La légalité des textes organiques

La légalité de certains décrets organiques, portant création ou réorganisation des gouvernements généraux, a parfois été contestée. Les attaques les plus vives ont été dirigées contre les décrets des 18 octobre 1904 qui auraient lésé, selon certains juristes (1) les droits que la loi avait accordés au conseil général du Sénégal.

La question fut soumise au Conseil d'Etat par le Conseil général du Sénégal (2), qui soutint que l'article 33 de la loi de finances de 1900 avait été violée par le décret du 18 octobre 1904.

1° En ce que le Conseil général, tenant de la loi de 1900 le droit de délibérer sur le mode d'assiette, les règles de perception et les tarifs de toutes les taxes et contributions perçues dans la colonie, le décret de 1904 avait décidé que les droits à l'entrée et à la sortie seraient établis par le gouverneur général, en conseil de gouvernement, sans avoir été délibérés par le Conseil général ;

2° en ce qu'il transférait le produit de ces taxes au budget d'une autre personne morale administrative ;

3° en ce qu'il interdisait au Conseil général d'établir ou de maintenir ces sortes de taxes, sur son territoire pour les besoins du service.

Dans ses conclusions, M. le commissaire du gouvernement Tardieu fit observer que le gouvernement métropolitain était parfaitement libre de constituer des « syndicats de colonies » en groupant certaines de nos possessions en gouvernements gé-

(1) Notamment par M. GIRAULT, dans son article sur « les décrets du 18 octobre 1904 et le conseil général du Sénégal », paru dans le Recueil de législation et jurisprudence coloniales, 1905, page 1.

(2) Nous n'insisterons pas sur ces questions qui ont été longuement discutées dans l'article précité et dans la note, placée sous l'arrêt du Conseil d'Etat, dans le recueil de législation et jurisprudence coloniales, 1908, p. 212.

néraux, et de doter ces syndicats d'une personnalité, d'un budget et de ressources propres. Il pouvait déterminer leur organisation administrative et décider par quelles autorités seraient établies les taxes à percevoir sur l'ensemble de ces territoires.

Il démontra, d'autre part, que :

1° en ce qui concerne les droits de douane, les décrets attaqués étaient parfaitement légaux, le gouvernement n'ayant rencontré que des décrets qu'il pouvait modifier par décret, et ayant laissé subsister le seul droit conféré par la loi, au Conseil général, en cette matière, d'émettre des vœux ;

2° en ce qui touche les autres taxes, les décrets attaqués étaient légaux, en tant qu'ils permettaient aux représentants d'une colonie nouvelle, dans laquelle le Sénégal a été légalement englobé, d'établir des taxes sur les contribuables sénégalais, sans consultation préalable du Conseil général ;

3° qu'il ne pouvait y avoir excès de pouvoir que si les décrets avaient entendu interdire au Conseil général du Sénégal de voter, dans l'avenir, aucune taxe de même nature pour ses services locaux, mais que cette prohibition ne paraissait pas résulter du texte du décret.

Le Conseil d'Etat suivit le commissaire du gouvernement dans ses conclusions, et en conséquence rejeta la requête du Conseil général du Sénégal, par un arrêt du 29 mai 1908. Il déclara, d'ailleurs, dans ces considérants, que « la disposition critiquée de l'article 7 du décret attaqué ne portait pas atteinte au droit qui appartenait au Conseil général du Sénégal, d'établir pour l'avenir, au profit de la colonie, de nouvelles taxes, à la charge de faire approuver ses délibérations par un décret en Conseil d'Etat, conformément à l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 ».

Remarquons que si cette allégation est exacte en droit, elle ne l'est pas en fait : les droits à l'entrée et à la sortie de l'Afrique Occidentale ont bien été calculés d'après un nouveau tarif édicté par le décret du 14 avril 1905, mais ils ont été recouvrés suivant les règles d'assiette et de perception qui étaient en vigueur, lorsqu'ils appartenaient au Sénégal ; ils sont en réalité passés du budget local de la colonie au budget général du groupe. Il a été impossible pour le Sénégal de rétablir des taxes analogues

à son profit, car une foule de raisons économiques s'opposent à ce que soient perçus, à la même frontière, deux droits d'entrée et de sortie superposés. D'ailleurs, si le Conseil général avait tenté de le faire, il est bien certain que l'approbation par décret rendu en Conseil d'Etat aurait été refusée.

Il n'en reste pas moins que l'arrêt précité a reconnu formellement la légalité des décrets du 18 octobre 1904.

CHAPITRE II.

LES GOUVERNEURS GÉNÉRAUX LEURS AUXILIAIRES — LEURS CONSEILS LE CONTROLE FINANCIER LES CONSEILS COLONIAUX

Les Gouverneurs généraux

Les gouverneurs généraux sont nommés par décret rendu sur la proposition du ministre des Colonies, pour une durée de cinq ans, qui peut être prolongée (1). Aucune condition d'aptitude n'est exigée, de telle sorte que tout Français majeur, en possession de ses droits politiques, peut être appelé à ces hautes fonctions.

Les traitements des gouverneurs généraux avaient été fixés par le décret du 6 avril 1900 de la façon suivante : les gouverneurs généraux de l'Indo-Chine et de Madagascar recevaient

(1) Cette disposition a été prescrite par le décret du 21 juillet 1921. Elle s'applique également aux gouverneurs des colonies ne dépendant pas d'un gouvernement général. Elle est destinée à donner plus de stabilité aux chefs appelés à la direction de nos possessions d'outre-mer et à apporter plus d'unité dans la conduite de la politique indigène comme dans l'élaboration des programmes des travaux publics et de mise en valeur de la colonie.

« Elle n'a toutefois pas pour but et elle ne saurait avoir pour résultat de priver le gouvernement du droit qui lui appartient de relever à toute époque, par une décision spéciale, un agent des fonctions qu'il ne croirait plus devoir lui confier. Elle n'entraîne donc pour le gouvernement aucun abandon, si petit soit-il, de ses pouvoirs d'appréciation et de contrôle ». (Rapport au Président de la République, précédant le décret). ,

En fait, cette disposition est moins une mesure véritable que la déclaration par le gouvernement central, de la ligne de conduite qu'il compte suivre à l'égard des gouverneurs.

50.000 francs à titre de traitement d'Europe et 30.000 francs à titre de supplément colonial; le gouverneur général de l'Afrique Occidentale française, ainsi que plus tard son collègue de l'Afrique Equatoriale, touchait, dans les mêmes conditions, 25.000 francs comme traitement d'Europe et 25.000 francs comme supplément colonial.

Ces traitements ont été portés uniformément à 50.000 francs par le décret du 1^{er} décembre 1920; ils s'augmentent des suppléments coloniaux dont la quotité et les contributions ont été fixées par le règlement sur la solde et les accessoires de solde du personnel colonial (1). Ces suppléments s'élèvent actuellement à :

6/10 du traitement, soit 30.000 francs, pour Madagascar ;

7/10 du traitement, soit 35.000 francs, pour l'Afrique Occidentale française et l'Indo-Chine ;

9/10 du traitement, soit 45.000 francs, pour l'Afrique Equatoriale française.

Le supplément colonial est touché depuis le jour du débarquement dans la colonie, jusqu'à celui de l'embarquement pour la métropole.

A ces traitements et suppléments de traitements s'ajoutent de nombreuses indemnités de frais de représentation, de premier établissement, de déplacement, etc... C'est ainsi qu'avant la guerre, le gouverneur général de l'Indo-Chine recevait pour frais de services et de représentation, une indemnité de 60.000 francs. Cette somme s'est trouvée de plus en plus réduite par la hausse des changes qui a atteint des proportions inattendues (de un à quatre). Elle a été portée récemment (2), à 24.000 piastres, soit au cours moyen de 1921, environ 216.000 francs. Les gouverneurs généraux de Madagascar, de l'Afrique Occidentale française et de l'Afrique Equatoriale française, reçoivent respectivement, à titre d'indemnité pour frais de représentation, 35.000, 45.000 et 30.000 francs (3).

(1) Décret du 11 septembre 1920, modifiant les décrets des 2 mars 1910 et 12 juin 1911. Les gouverneurs généraux jouissent de l'intégralité de leur solde d'Europe pendant toute la durée de leurs congés, sauf quant aux congés pour convenances personnelles (Décret du 2 mars 1910).

(2) Décret du 12 janvier 1921.

(3) Décret du 3 mai 1921.

Les gouverneurs généraux, comme d'ailleurs les gouverneurs et résidents supérieurs, peuvent être placés dans trois positions différentes : en activité, en disponibilité ou hors cadre. L'activité est la situation du fonctionnaire qui occupe un poste de son emploi. La disponibilité est la situation du fonctionnaire non pourvu de son emploi. La situation hors cadre est celle du fonctionnaire détaché de son corps pour être employé dans un autre corps ou service. La situation de disponibilité avec traitement ne peut être maintenue au-delà de trois ans pour les gouverneurs généraux ayant plus de quinze ans de services rétribués, et ne peut excéder deux années pour ceux qui ne justifieraient pas de cette condition. Le traitement de disponibilité ne peut pas dépasser 15.000 francs (1).

Le titre de gouverneur général honoraire des colonies peut être donné aux personnages qui ont exercé avec éclat ces hautes fonctions; c'est ainsi que l'honorariat a été confié récemment à M. le gouverneur Sarraut.

Les gouverneurs généraux sont assimilés au point de vue de la retraite aux commissaires généraux de la marine. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs jugé par un arrêt du 7 juin 1918, que cette assimilation portait uniquement sur la pension et non pas sur les formes de la mise à la retraite.

Le costume des gouverneurs généraux a été réglé par un arrêté du ministre des Colonies du 10 octobre 1905.

Les actes des gouverneurs généraux

Les gouverneurs généraux agissent par voie d'arrêtés ou parfois, vis à vis de leur subordonnés, par voie de décisions, circulaires, instructions ou ordres.

Leurs actes sont de deux sortes : les uns s'appliquent à toute une collectivité d'individus; nous les étudierons dans un chapitre consacré au « pouvoir réglementaire des gouverneurs généraux ». Les autres, au contraire, sont individuels ou spéciaux; nous nous en occuperons au chapitre des « pouvoirs administratifs des gouverneurs généraux ».

(4) Décret du 21 juillet 1921.

Conformément aux principes du droit public, les gouverneurs généraux ne pourraient dispenser par des mesures individuelles, certaines personnes déterminées de l'observation des règlements en vigueur, même si ces règlements émanaient d'eux.

Les actes des gouverneurs généraux, comme ceux des autres autorités administratives, sont susceptibles d'être déférés au Conseil d'Etat par voie de recours en annulation pour excès de pouvoir; il n'appartient d'ailleurs qu'au ministre des Colonies d'y défendre il ne pourrait être fait état des observations présentées directement par les gouverneurs généraux (1).

Les arrêtés des gouverneurs généraux sont habituellement rendus obligatoires par leur publication au *Journal officiel* de la colonie; cette question soulève de nombreuses difficultés qui seront examinées par la suite.

Certains arrêtés ne sont exécutoires qu'après approbation par décret. Il en est ainsi de ceux qui concernent la création d'impôts destinés à alimenter le budget général. D'autres le sont provisoirement, à la condition d'être approuvés par décret dans un certain délai; le plus souvent, dans ce cas, ils se basent sur les décrets des 6 mars et 20 septembre 1877, dont nous nous sommes déjà occupés. Ces textes permettent de sanctionner, par des peines de quinze jours de prison et de 100 francs d'amende au maximum, les arrêtés destinés à assurer l'exécution des lois décrets et règlements qui ont été promulgués (2). Dans ce cas, et toutes les fois que les peines pécuniaires ou corporelles excèdent le droit commun en matière de contravention, les règlements dans lesquels ils sont prévus doivent, dans un certain délai (3), être convertis en décrets par le chef de l'Etat. Passé ce délai, ils deviennent caducs.

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 1er mai 1903, Cochinchine. Recueil de lég. et jur. col. 1903, p. 99.

(2) Voir plus haut, chapitre premier.

(3) Ce délai fixé uniformément à quatre mois par le décret du 6 mars 1877, a été porté, par le décret du 20 septembre suivant à six mois pour la Cochinchine, Mayotte et Mohéli, et à huit mois pour la Nouvelle-Calédonie et Tahiti. C'est le délai de six mois qui s'applique actuellement à l'Indo-Chine.

D'autres arrêtés nécessitent l'approbation du ministre des Colonies. Il n'en est d'ailleurs ainsi que lorsqu'un texte formel l'exige (1) Les uns sont exécutoires provisoirement (2) ; d'autres ne le sont qu'après avoir été approuvés par le ministre. Depuis le décret du 24 juin 1912, c'est le cas pour les arrêtés du gouverneur général de l'Indo-Chine, relatifs au statut des commis des services civils : les arrêtés non revêtus de l'approbation ministérielle doivent être considérés comme non avenue (3).

On voit souvent, dans les journaux officiels des colonies, des arrêtés des gouverneurs généraux, portant approbation d'arrêtés de lieutenants-gouverneurs. Cette pratique est régulière pour certaines matières, notamment en ce qui concerne les budgets locaux (4) ; parfois aussi elle ne repose sur aucun texte (5)

Les arrêtés des gouverneurs généraux peuvent être astreints à des conditions de forme. C'est ainsi que certaines matières ne peuvent être réglementées, certaines nominations ne peuvent être faites qu'après l'avis ou la proposition de hauts fonctionnaires, de conseils ou de commissions. Nous verrons plus loin, par exemple, quels arrêtés doivent être rendus en conseil de gouvernement. D'ailleurs, sauf de très rares exceptions, ces avis sont facultatifs. C'est-à-dire que le gouverneur général est tenu de les prendre mais n'est pas forcé de les suivre. Tout au plus peut-il être obligé quand il ne s'y conforme pas, d'en

(1) Arrêt du Conseil du contentieux administratif de Madagascar. 9 juillet 1920. Voir sur la question de l'approbation préalable des arrêtés des gouverneurs généraux et gouverneurs, par le ministre des Colonies, l'avis du Conseil d'Etat, en date du 29 novembre 1916. Rec. de lég. et jur. col. 1917, p. 444.

(2) C'est ainsi que le décret du 9 juin 1896 sur l'organisation de la justice française à Madagascar a laissé au gouverneur général le soin de fixer par arrêté les jours et heures des audiences, les tarifs, les droits de greffe et la discipline sur les notaires et fonctionnaires attachés au service de la justice. Ces arrêtés, provisoirement exécutoires, doivent être soumis à l'approbation du ministre des Colonies.

(3) Par exemple, l'arrêté du 5 novembre 1912 (Arrêt du Conseil d'Etat, 18 février 1921, — Thomas).

(4) Décret du 30 décembre 1912.

(5) Voir à ce sujet la circulaire du gouverneur général Van Vollenhoven en date du 28 juillet 1917. Rec. de lég. et jur. col. 1918, p. 397.

aviser le gouvernement métropolitain (1). Par suite, quand un avis préalable est exigé, son absence est une cause d'annulation de l'acte; il n'en est pas de même de la non-conformité de l'acte à l'avis (2).

La responsabilité des gouverneurs généraux

Les ordonnances organiques des 21 août 1825, 9 février 1827, 27 août 1828, 23 juillet et 7 septembre 1840, 18 septembre 1844 et les décrets des 12 décembre 1874 et du 28 décembre 1885 ont respectivement limité la responsabilité des gouverneurs de la Réunion, des Antilles, de la Guyane, des établissements de l'Inde, du Sénégal, de Saint-Pierre et Miquelon, de la Nouvelle-Calédonie et de l'Océanie. L'irresponsabilité partielle du gouverneur du Sénégal a été étendue à ses collègues de la Guinée et de la Côte d'Ivoire, par le décret du 10 mars 1893, et au gouverneur du Dahomey par le décret du 22 juin 1894.

Ces textes, tout en énumérant des cas de poursuite contre les gouverneurs, défendent que ces fonctionnaires soient actionnés pour « leur actes d'administration » quand ils ont agi conformément aux ordres de leurs chefs.

Ils disposent d'autre part que les gouverneurs ne peuvent être poursuivis dans la colonie, pendant l'exercice de leurs fonctions pour « quelque cause que ce soit ». Toute action dirigée contre eux doit être portée devant les tribunaux métropolitains. Enfin, aucun acte ni jugement ne peut être mis à exécution vis-à-vis d'eux dans leur colonie.

Ces dispositions ont été édictées pour les gouverneurs de certains territoires déterminés. Les gouverneurs généraux des colo-

(1) Il en est ainsi pour certaines matières à Madagascar, quand le gouverneur général ne suit pas l'avis de la majorité des membres du Conseil d'administration. (Décret du 12 novembre 1902).

En fait, d'ailleurs, les avis des conseils de gouvernement ou d'administration sont presque toujours suivis par les gouverneurs généraux.

(2) C'est ainsi que pour l'établissement à Saïgon d'une caserne affectée aux troupes indigènes, le gouverneur général de l'Indo-Chine était tenu de demander l'avis du Conseil d'hygiène, mais était libre de ne pas le suivre. (Arrêt du Conseil d'Etat du 13 mars 1903 ; Cochinchine. Rec. de lég. et jur. col., 1903. p. 67).

nies ne pourraient donc pas s'en prévaloir ; il en serait d'ailleurs de même pour le gouverneur général de l'Algérie et pour les gouverneurs de celles de nos possessions qui ne se trouvent pas dans l'énumération donnée plus haut.

Il est cependant un texte qui semble protéger, dans une certaine mesure, sinon tous les gouverneurs généraux, tout au moins deux d'entre eux (1) : c'est le décret du 6 mars 1877 portant addition au code pénal et stipulant (article 2) que... « seront punis de la même peine (dégradation civique), tous officiers de « police judiciaire, tous procureurs généraux, tous substituts, « tous juges qui auront provoqué, donné ou signé des mandats, « ordonnances ou jugements contre les gouverneurs, ou qui « auront autorisé contre lui un acte de cette nature, sans les « autorisations prescrites par les lois de l'Etat. » Bien que datant de 1877, ce texte semble, peut-être par inadvertance, faire allusion à la garantie administrative (2), abrogée par le décret du 19 septembre 1870. De toute façon, il est difficile d'en comprendre la signification.

Ajoutons pour terminer, que les colonies sont seules responsables, à l'exclusion de l'Etat, des actes des gouverneurs généraux qui se rattachent au fonctionnement des services locaux dont la dépense figure au budget de la colonie (3).

(1) Voir plus haut, chapitre 1, page 20 et suivantes.

(2) Article 75 de la Constitution du 22 frimaire an VIII. Cet article n'avait d'ailleurs jamais été rendu applicable aux colonies. Il y était remplacé par des articles des ordonnances organiques, abrogés par les décrets des 2 et 10 décembre 1880. Doit-on voir dans ces ordonnances les « Lois de l'Etat » ?

(3) Arrêt du Conseil d'Etat, 27 juin 1913. Indo-Chine. Recueil de lég. et jur. col., 1913, p. 245.

Les auxiliaires des gouverneurs généraux ⁽¹⁾

Les Secrétaires généraux

Les gouverneurs généraux sont assistés de secrétaires généraux ayant rang de gouverneur des colonies pour l'Afrique Occidentale française, et de résident supérieur pour l'Indo-Chine.

C'est le décret du 15 janvier 1910 qui a institué un secrétaire général en Afrique Occidentale Française (article 6). Les secrétaires généraux avaient été supprimés en Indo-Chine, en Afrique Occidentale française et à Madagascar par des décrets en date respectivement des 8 décembre 1906, 22 juillet et 9 novembre 1909 ⁽²⁾. Ils ont été rétablis par les décrets des 22 octobre 1911, 15 novembre 1916 et 23 mars 1918.

Les secrétaires généraux sont nommés par décret rendu sur la proposition du ministre des Colonies. Le décret du 20 octobre 1916 relatif à l'Indo-Chine ajoute une condition : la présentation par le gouverneur général.

Le secrétaire général à qui le gouverneur général peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs ⁽³⁾, « seconde et au besoin supplée ce haut fonctionnaire. Il expédie les affaires courantes pendant les déplacements du gouverneur général à l'intérieur du groupe de colonies » ⁽⁴⁾.

(1) Nous ne comprenons dans cette expression que les hauts fonctionnaires qui, sous l'autorité du gouverneur général, dirigent les différents services de la colonie, et non pas les agents qui, comme autant de secrétaires particuliers, forment son « cabinet ». La Cour d'appel de Nouméa a jugé, par un arrêt du 12 août 1912, que les membres des cabinets des gouverneurs n'étaient pas des fonctionnaires publics. Les chefs du cabinet des gouverneurs généraux ont toutefois un rôle officiel : ils sont de droit secrétaires des conseils de gouvernement avec voix délibérative.

(2) Les deux premiers décrets instituaient dans chaque gouvernement général une direction des finances et de la comptabilité. Nous verrons plus loin le rôle de cet organe.

(3) Cette faculté n'existe pas entièrement pour le gouverneur général de l'Afrique Equatoriale. Le décret du 15 janvier 1910 ne mentionne à son égard que celle de déléguer par mesure spéciale ses pouvoirs d'ordonnancement des dépenses au secrétaire général.

(4) Décret du 15 novembre 1916 relatif à l'Afrique Occidentale française, dont les dispositions ont été étendues à Madagascar par le décret du 23 mars 1918. Quoiqu'elles n'aient pas été explicitement énoncées pour l'Indo-Chine et l'Afrique Equatoriale, on peut néanmoins estimer qu'elles définissent le rôle des secrétaires généraux dans ces colonies.

Sauf décret contraire, le secrétaire général assure l'intérim du gouvernement général quand le gouverneur général est absent de la colonie. Toutefois, en Afrique Occidentale, il n'en est ainsi qu'au cas où le secrétaire général est le plus élevé en grade des gouverneurs présents dans les colonies du groupe ⁽¹⁾

Les Commandants supérieurs des troupes

C'est un décret du 26 mai 1903, rendu sur l'avis conforme du comité consultatif de la défense des colonies, qui a jeté les bases de l'organisation actuelle du groupement de nos forces coloniales.

Il a eu pour objet de concentrer l'effort de la défense, sur les colonies les plus importantes et de répartir nos diverses possessions en un certain nombre de groupes dans chacun desquels toutes les forces stationnées se trouvent placées sous l'autorité d'un seul chef appelé « commandant supérieur des troupes ».

Le décret du 26 mai 1903 prévoyait la formation de cinq groupements :

- 1° L'Indo-Chine ;
- 2° L'Afrique Occidentale-Congo ;
- 3° L'Afrique Orientale, comprenant Madagascar, la Réunion et les Comores ;
- 4° Les Antilles et la Guyane ;
- 5° Le Pacifique.

Un décret du 17 février 1909 a divisé le deuxième groupement en deux, correspondant aux limites actuelles des gouvernements généraux de l'Afrique Occidentale française et de l'Afrique Equatoriale française (alors appelée Congo français et dépendances).

Depuis cette époque, quatre des groupements coïncident donc avec nos gouvernements généraux, sauf en un point : l'île de la Réunion, bien que faisant partie du groupe dans lequel se trouve Madagascar, ne dépend pas de son gouverneur général.

Dans ces groupements, sous la haute autorité du gouverneur général, les commandants supérieurs des troupes exercent en

(1) Décret du 15 novembre 1916.

tout temps et en toutes circonstances, le commandement de toutes les forces militaires; ils ont sous leurs ordres les services et établissements affectés à ces forces (1), et sont les chefs de l'administration de l'armée.

En cas de vacance inopinée, le commandement supérieur des troupes est exercé par l'officier du département de la guerre, le plus ancien dans le grade le plus élevé.

Les commandants supérieurs des troupes sont nommés par décret rendu sur la proposition du ministre de la guerre après entente avec le ministre des Colonies. Ils ne peuvent être appelés à remplir les fonctions de gouverneur général ou gouverneur par intérim, qu'en vertu d'un décret. Nous verrons au chapitre suivant quels sont leurs rapports avec les gouverneurs généraux.

Les Commandants de la marine (2)

Dans les colonies où l'importance des moyens d'action maritime ou celle des moyens prévus pour le ravitaillement ou les réparations des forces navales l'exigent, un officier général ou supérieur est nommé commandant de la marine par décret rendu sur la proposition du ministre de la Marine. Par suite de décisions concertées entre le ministre de la Marine et le ministre des Colonies, il a été nommé des commandants de la marine dans les divers groupes de colonies créés au point de vue militaire par le décret du 26 mai 1903, entre autres en Afrique Occidentale française, en Indo-Chine et à Madagascar.

Le commandant de la Marine exerce en tout temps, sous certaines réserves, son autorité sur tout le personnel et le matériel appartenant au département de la Marine en service dans les colonies. En temps de guerre, le personnel et le matériel affectés spécialement par le ministre de la Marine à la défense des points

(1) Leurs pouvoirs en matière d'administration des troupes coloniales ont été définis par le décret du 21 juin 1906. Nous renvoyons à ce texte pour tout détail.

(2) Décret du 3 novembre 1905.

d'appui de la flotte (1), sont placés sous les ordres des commandants de la défense de ces places.

En cas de vacance inopinée, le commandement de la marine est exercé par l'officier de marine qui dans la colonie est le plus ancien dans le grade le plus élevé.

Nous verrons au chapitre suivant dans quelle mesure les commandants de la marine dépendent des gouverneurs généraux des colonies.

Les chefs du service judiciaire

Il a été institué à Tananarive, à Dakar et à Brazzaville, des Cours d'appel dont les ressorts sont, respectivement, les gouvernements généraux de Madagascar et dépendances, de l'Afrique Occidentale française, et de l'Afrique Equatoriale française (2).

Ces Cours d'appel n'ont pas de premier président. Le procureur général qui est placé auprès d'elles exercera les fonctions de chef du service judiciaire (3). C'est lui qui, sous l'autorité du gouverneur général, dirige l'administration de la justice.

Voici quelles sont, à Madagascar, d'après le décret du 9 juin 1896 (article 30), les attributions du procureur général : « Le
« procureur général, comme représentant l'action publique,
« veille sur tout le territoire de Madagascar et de ses dépendan-
« ces, à l'exécution des lois, ordonnances et règlements en vi-
« gueur, fait toutes réquisitions nécessaires, poursuit d'office les
« exécutions des jugements et arrêts dans les dispositions qui in-

(1) Autre décret du 3 novembre 1905. Ce décret déclarait points d'appui de la flotte et classait comme places de guerre : Saïgon et Cap St-Jacques, en Indo-Chine, Diégo-Suarez à Madagascar, Dakar en Afrique Occidentale.

(2) Ces Cours d'appel ont été créées :

à Tananarive, par le décret du 28 décembre 1895 portant organisation de la justice française à Madagascar ;

à Dakar, par le décret du 10 novembre 1903, portant réorganisation de la justice française en Afrique Occidentale ;

à Brazzaville, par le décret du 12 mai 1910, portant réorganisation de la justice française en Afrique Equatoriale.

(3) Le système qui fait du procureur général le chef du service judiciaire est d'ailleurs traditionnel dans toutes les colonies.

« téressent l'ordre public. Il signale au résident général (actuel-
« lement gouverneur général) les arrêts et jugements en dernier
« ressort, passés en force de chose jugée, qui lui paraissent sus-
« ceptibles d'être attaqués par voie de cassation, dans l'intérêt
« de la loi, surveille les officiers de police judiciaire et les offi-
« ciers ministériels, requiert la force publique dans les cas et
« suivant les formes déterminées par les lois et décrets.

« Comme chef du service judiciaire, il veille au maintien de
« la discipline des tribunaux français et provoque les décisions
« du résident général sur les actes qui y seraient contraires. Il
« examine les plaintes qui peuvent s'élever de la part des déte-
« nus et en rend compte au résident général.

« Il fait dresser les états semestriels et les documents statisti-
« ques de l'administration de la justice, qui doivent être trans-
« mis au ministre des Colonies. Il inspecte les registres du
« greffe, ainsi que ceux de l'état-civil. Il réunit pour être en-
« voyés au ministère des Colonies, les doubles registres et docu-
« ments divers destinés au dépôt des archives coloniales.» (1).

Les attributions des procureurs généraux de l'Afrique Occi-
dentale et de l'Afrique Equatoriale (2) sont analogues à celles
de leur collègue de Madagascar.

Le système qui fait du procureur général le chef du service
judiciaire, présente un double inconvénient : d'une part, il
alourdit considérablement les fonctions déjà très absorbantes
des procureurs généraux ; d'autre part, il fait dépendre du chef
du parquet les membres de la magistrature assise. Aussi, a-t-il
paru nécessaire de le modifier dans celle de nos colonies dont le
développement est le plus avancé : le décret du 19 mai 1919 a
réorganisé le service judiciaire en Indo-Chine. A la place de la
Cour d'appel de l'Indo-Chine, siégeant à la fois à Hanoï et à
Saigon (3), il a été créé deux Cours d'appels distinctes siégeant
dans ces deux villes. Elles sont dotées toutes deux de premiers

(1) Cet article se trouvait déjà sous le numéro 23 dans le décret du
28 décembre 1895.

(2) Les attributions du procureur général de l'Afrique Equatoriale
ont été fixées en dernier lieu par le décret du 16 avril 1913.

(3) Instituée par le décret du 8 août 1898, à la place des deux
Cours de Saigon (décret du 7 mars 1868), et de Hanoï (décret du 13
janvier 1894).

présidents (1) ; auprès d'elles sont placés des procureurs généraux. Le même décret a institué un directeur de l'administration judiciaire qui a pour mission de seconder le gouverneur général dans l'administration de la justice. Ce fonctionnaire a toutes les attributions administratives dévolues antérieurement au procureur général de l'Indo-Chine en sa qualité de chef du service judiciaire. Il est le chef de la justice indigène au Tonkin.

Le directeur de l'administration judiciaire est nommé par décret, sur la proposition du gouverneur général. Il doit être choisi parmi les magistrats supérieurs en activité de service et de préférence, parmi les premiers présidents et procureurs généraux du ressort de l'Indo-Chine.

En cas de décès ou d'absence hors de la colonie du directeur de l'administration judiciaire, le gouverneur général, par un simple arrêté, désigne pour le remplacer, un des premiers présidents ou procureurs généraux.

Un décret du 17 mars 1921 est venu compléter ces dispositions : en cas de pénurie de personnel ou si les besoins du service l'exigent, le ministre des Colonies pourra dorénavant, sur la proposition du gouverneur général, déléguer un magistrat de la métropole ou des colonies pour remplir provisoirement les fonctions de directeur de l'administration judiciaire.

Ce même décret a adjoint au directeur de l'administration judiciaire un magistrat de première instance ou d'appel du ressort de l'Indo-Chine nommé sur sa proposition par arrêté du gouverneur général.

Les directeurs des finances et de la comptabilité

Des directeurs des finances et de la comptabilité (2) placés sous les ordres directs des gouverneurs généraux ont été institués :

(1) Le procureur général perdant sa qualité de chef du service judiciaire, il n'y avait plus d'inconvénient à ce qu'il existât un premier président qui fût son égal.

(2) Appelé directeur général des finances et de la comptabilité en Indo-Chine dans le décret du 8 décembre 1906.

en Indo-Chine par le décret du 8 décembre 1906 ;
à Madagascar par le décret du 24 août 1909 ;
en Afrique Occidentale française, par le décret du 22 juillet 1909.

Ces fonctionnaires sont nommés par décret rendu sur la proposition du ministre des Colonies, après avis du ministre des Finances ; ils sont choisis parmi les gouverneurs et les résidents supérieurs, les agents supérieurs de l'administration centrale des colonies ayant le grade de chef de bureau ou, depuis deux ans au moins, celui de sous-chef de bureau, parmi les administrateurs en chef des colonies, les administrateurs de première classe des services civils de l'Indo-Chine et les chefs de bureau hors classe des secrétariats généraux, ou parmi les inspecteurs des finances (1).

A Madagascar, le directeur des finances et de la comptabilité est chargé de l'étude et de la centralisation de toutes les questions relatives aux finances et à la comptabilité en deniers et en matières de la colonie.

Le décret du 22 juillet 1909 a précisé les attributions du directeur des finances et de la comptabilité de l'Afrique Occidentale française. Ce fonctionnaire est chargé :

1° de l'étude de toutes les questions financières intéressant le groupe de colonies ;

2° de la préparation et de l'exécution du budget général, des budgets annexes du budget général et des budgets de fonds d'emprunt, de la centralisation des recettes applicables auxdits budgets et de l'établissement des comptes afférents.

3° de l'examen, avant leur présentation au conseil de gouvernement, des projets des budgets locaux des colonies du groupe et de la vérification des comptes afférents.

4° de la centralisation de tous les renseignements concernant la gestion des budgets locaux sans toutefois que cette attribution lui confère aucun droit d'immixtion dans le fonctionnement des services assurant la perception des recettes propres à chaque colonie.

(1) Décret du 31 décembre 1917 sur le recrutement de ces fonctionnaires.

Le gouverneur général peut lui déléguer l'ordonnancement des dépenses du budget général, des budgets annexes et des budgets de fonds d'emprunt.

Les attributions du directeur des finances et de la comptabilité de l'Indo-Chine sont analogues à celle de son collègue de l'Afrique Occidentale.

Les autres auxiliaires des gouverneurs généraux

Les différents services des gouvernements généraux sont dirigés, sous l'autorité supérieure du gouverneur général, par des fonctionnaires dont les titres et les attributions diffèrent suivant les colonies (1). Il ne nous est pas possible d'entrer dans le détail et nous nous voyons forcés à nous borner aux indications que nous avons données sur ceux de ces agents dont le rôle est le plus important.

Signalons toutefois que les services des travaux publics sont dirigés par des directeurs ou des inspecteurs généraux dont la mission est de fixer et de coordonner les plans d'ensemble des travaux publics, d'en contrôler l'exécution et d'instruire toutes les affaires qui s'y rapportent (2).

(1) Ces fonctionnaires sont ordinairement nommés par décret rendu sur la proposition du ministre des Colonies après avis du ministre intéressé. Parfois aussi — et c'est souvent le cas en Indo-Chine — les nominations sont faites par le gouverneur général.

(2) Dans les gouvernements de l'Afrique Occidentale et de l'Afrique Equatoriale, les services des travaux publics sont dirigés par des inspecteurs généraux nommés par décret sur le rapport du ministre des Colonies et la présentation des gouverneurs généraux. Ces fonctionnaires sont recrutés parmi les inspecteurs généraux et ingénieurs en chef des corps des Ponts et Chaussées et des Mines, ou parmi les ingénieurs en chef du cadre général des travaux publics; ils peuvent être également choisis, à titre temporaire et pour une durée déterminée, parmi les ingénieurs en chef du cadre auxiliaire des travaux publics de la colonie.

Ils sont secondés, dans l'exécution du service, par des fonctionnaires ou agents détachés des cadres du personnel des travaux publics de la possession, par arrêté du gouverneur général.

Les attributions et l'organisation de l'inspection générale des travaux publics sont réglées par des arrêtés des gouverneurs généraux (décret du 30 octobre 1917).

En Indo-Chine, le service des travaux publics est dirigé par un inspecteur général, nommé par le gouverneur général (décrets des 9 février 1916 et 10 mars 1921).

A Madagascar, c'est un directeur qui remplit les mêmes fonctions.

Notons également la création récente (1) en Indo-Chine d'un directeur de l'Instruction publique, destiné à jouer, dans une certaine mesure, le rôle de ministre de l'Instruction publique de l'Union ; nous avons vu de même plus haut que les attributions du directeur de l'administration judiciaire se rapprochaient de celles du ministre de la Justice de la métropole.

Mentionnons encore l'existence dans les gouvernements généraux (2), de directeurs des affaires politiques et administratives, de directeurs des affaires économiques, d'inspecteurs généraux des services sanitaires et médicaux, d'inspecteurs de l'Agriculture, de directeurs des Douanes (3) , de directeurs des Postes et Télégraphes, etc...(4) .

(1) Décret du 2 mai 1920. L'enseignement a été réorganisé en Indo-Chine par un décret du 1er octobre 1914.

(2) La plupart de ces fonctions n'existent pas encore en Afrique Equatoriale française.

(3) Appelé Directeur des Douanes et Régies en Indo-Chine (décrets des 6 octobre 1897, 5 avril 1912 et 16 juin 1920).

(4) Nous n'avons pas mentionné dans ce chapitre les trésoriers-payeurs sur lesquels, vu la nature spéciale de leurs fonctions, l'autorité des gouverneurs généraux ne peut guère se faire sentir.

Disons cependant quelques mots de l'organisation de la trésorerie, afin de terminer l'exposé, que nous venons de faire, des principaux services des gouvernements généraux.

Le service de la trésorerie est dirigé en Indo-Chine par un trésorier général résidant à Hanoi, au dessous duquel sont placés quatre trésoriers particuliers préposés respectivement à la Cochinchine, au Cambodge, à l'Annam, et au Laos. Le trésorier général de l'Indo-Chine effectue directement et centralise les opérations des services financiers qui intéressent le budget général de l'Union, les trésoriers particuliers faisant les mêmes opérations pour son compte.

Les opérations qui intéressent les budgets locaux sont effectuées par le payeur général pour le Tonkin et par les payeurs particuliers pour les autres protectorats et la Cochinchine.

Notons que tous les frais du service de la trésorerie sont à la charge de l'Indo-Chine. La répartition de ces frais entre le budget général et les budgets locaux est effectuée par les soins du gouverneur général (décret du 14 juillet 1904).

A Madagascar, le service de la trésorerie est dirigé par un trésorier-payeur qui effectue directement les opérations ou centralise celles des comptables placés sous ses ordres (décret du 8 janvier 1897).

La situation est plus complexe en Afrique Occidentale française. Il existe en principe dans ce gouvernement un trésorier payeur par colonie et un trésorier payeur dit « de l'Afrique Occidentale française » résidant à Dakar, exerçant ses fonctions dans une partie du Sénégal ; ils effectuent en plus des opérations intéressant les budgets locaux,

La délégation des pouvoirs des gouverneurs généraux

« Aucune autorité publique ne peut, en principe, déléguer les pouvoirs dont elle est investie à moins d'un texte spécial qui l'y autorise » (1). La raison en est simple : les fonctions publiques étant confiées aux divers agents, eu égard à leurs aptitudes spéciales, ne doivent être exercées que par eux ; il faut par conséquent une autorisation de l'autorité supérieure, pour qu'il soit possible à un fonctionnaire de disposer au profit d'un tiers des attributions qui lui ont été conférées.

Ces principes ont été respectés dans les gouvernements généraux des colonies ; on a jugé nécessaire d'insérer dans les décrets organiques, des dispositions qui laissent aux gouverneurs généraux la faculté de déléguer certains de leurs pouvoirs aux fonctionnaires placés sous leurs ordres.

C'est ainsi que, comme nous l'avons déjà signalé plus haut,

les opérations de recettes et de dépenses concernant le budget général, les budgets annexes du budget général et les budgets de fonds d'emprunt. Le trésorier payeur de l'Afrique Occidentale peut seul constituer des provisions pour les paiements à effectuer en France sur le budget général et les budgets annexes ; il est chargé d'opérer la réintégration de ces provisions (décret du 5 décembre 1908, modifié par le décret du 12 janvier 1911).

En Afrique Equatoriale française, le trésorier payeur « de l'Afrique Equatoriale » effectue et centralise les opérations de recettes et de dépenses du budget général, du budget annexe des emprunts, et du budget local du Moyen-Congo. Les trésoriers payeurs des autres colonies du groupe effectuent les opérations concernant le budget général et le budget annexe pour le compte du trésorier payeur de l'Afrique Equatoriale ; ce dernier tient la caisse de réserve du gouvernement, peut seul constituer des provisions pour les paiements à effectuer en France et est seul chargé de leur réintégration (décrets des 24 juillet 1912 et 11 août 1916).

Ajoutons pour terminer, que ces divers comptables effectuent également les opérations des services financiers métropolitains et qu'ils sont préposés à la caisse des dépôts et consignation et à celle des invalides de la marine (cependant ces opérations ne sont faites en Indo-Chine par les payeurs particuliers des protectorats que pour le compte du payeur général et du payeur particulier de la Cochinchine).

Ils sont tous justiciables de la Cour des comptes.

(1) Pierre DARESTE : « Les voies de recours contre les actes de la puissance publique », Paris 1911. Voir également les conclusions de M. Romieu, commissaire du gouvernement, lors de l'arrêt du Conseil d'Etat, du 2 décembre 1892. — Mogambury.

les divers décrets qui ont rétabli les secrétaires généraux en Indo-Chine, en Afrique Occidentale et à Madagascar⁽¹⁾ permettent aux gouverneurs généraux de leur déléguer tout ou partie de leurs pouvoirs. Par suite, la promulgation des lois et décrets par le secrétaire général d'un groupe de colonies doit être considérée comme parfaitement régulière quand ce fonctionnaire agit en vertu d'une délégation du gouverneur général⁽²⁾. La jurisprudence a admis que de telles délégations sont encore valables de la part d'un gouverneur général intérimaire vis-à-vis d'un secrétaire général, de la part d'un gouverneur général vis-à-vis d'un secrétaire général intérimaire, ou même lorsque le gouverneur général et le secrétaire général sont tous les deux des intérimaires⁽³⁾.

Le plus souvent, il est spécifié que la délégation des gouverneurs généraux s'applique à des actes déterminés; c'est ainsi que le gouverneur général de l'Afrique Equatoriale française pouvait déléguer au secrétaire général son pouvoir d'ordonnement des dépenses⁽⁴⁾, que la même faculté était laissée aux gouverneurs généraux de l'Indo-Chine et de l'Afrique Occidentale française vis-à-vis de leurs directeurs des finances et de la comptabilité⁽⁵⁾. Ce droit appartient désormais à tous les gouverneurs généraux vis-à-vis de tout fonctionnaire de leur choix⁽⁶⁾. Les gouverneurs généraux de l'Afrique Occidentale et de l'Afrique Equatoriale peuvent de même déléguer aux lieutenants-gouverneurs, par décision spéciale et limitative, leur droit de nomination à tous les emplois autres que ceux dont le gouvernement métropolitain s'est réservé la désignation des titulaires⁽⁷⁾. Un pouvoir analogue mais plus large est donné au

(1) Décrets des 22 octobre 1911, 15 novembre 1916 et 23 mars 1918.

(2) Arrêt de la Cour d'appel de Tananarive du 16 juin 1911. Rec. de lég. et jur. col. 1911, p. 291.

(3) Arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation, 6 fév. 1914, Madagascar. Rec. de lég. et jur. col., p. 139.

(4) Décret du 15 janvier 1910.

(5) Décrets des 8 décembre 1906 et 22 juillet 1909.

(6) Décret du 30 décembre 1912 réorganisant le service financier des colonies.

(7) Décrets des 18 octobre 1904 et 15 janvier 1910.

gouverneur général de l'Indo-Chine ⁽¹⁾ : la délégation qui lui est permise à ce sujet ne comporte aucune restriction ; elle pourrait être générale, c'est-à-dire établie pour toute une catégorie d'individus et pour un temps indéterminé. Il va d'ailleurs de soi que toutes ces délégations laissent entière la responsabilité du gouverneur général vis-à-vis du gouvernement métropolitain.

Certaines délégations sont non seulement permises mais encore prescrites par les textes organiques ; c'est ainsi qu'aux termes du décret du 20 octobre 1911 « les résidents supérieurs de l'Annam, du Tonkin et du Laos exercent auprès des souverains et des autorités indigènes et par délégation du gouverneur général, les pouvoirs conférés au représentant de la République française par les traités et conventions. » On peut se demander pour quelle raison le gouvernement métropolitain n'a pas confié directement ces pouvoirs aux résidents supérieurs ; il est probable que les dispositions précédentes sont destinées à assurer un contrôle plus effectif de la part du gouverneur général de l'Indo-Chine et à apporter par là plus d'unité dans la politique indigène.

Il arrive parfois que le gouvernement métropolitain permette aux gouverneurs généraux, par des mesures spéciales, de déléguer certains pouvoirs très particuliers à des fonctionnaires placés sous leurs ordres. C'est ainsi qu'un décret récent ⁽²⁾ a autorisé le gouverneur général de Madagascar à déléguer au directeur des Douanes de la colonie, par arrêté pris en conseil d'administration, l'exercice du droit de transaction en matière de douanes, « dans tous les cas où ce droit est exercé dans la métropole par les directeurs locaux ou le directeur général des douanes, en vertu du décret du 4 janvier 1921. »

L'autorisation de déléguer des pouvoirs aussi spéciaux ne serait pas toujours indispensable. En effet, le gouvernement

(1) Article 5 du décret du 20 octobre 1911 : « le gouverneur général peut déléguer au gouverneur de la Cochinchine, aux résidents supérieurs de l'Annam, du Cambodge, du Laos et à l'administrateur du territoire de Kouang-Tchéou-Wan, tout ou partie des pouvoirs qui lui ont été conférés par les articles 3 et 4 » (nomination et suspension des fonctionnaires, organisation et contrôle des services).

(2) Décret du 29 mars 1921.

métropolitain a accordé implicitement aux gouverneurs généraux le droit de consentir de telles délégations, en leur donnant pour mission d'« organiser les services » (1)

C'est d'ailleurs pour la même raison que dans certains cas, le Président de la République peut, dans la limite des lois et de la constitution, déléguer ses propres fonctions (2).

Les gouverneurs généraux ont fait à plusieurs reprises usage de cette faculté ; c'est ainsi que le gouverneur général de l'Indo-Chine a pu valablement déléguer aux ingénieurs en chef, la représentation en justice du gouvernement général dans les affaires de travaux publics (3) .

Le Contrôle financier

Alors que tous les personnages dont nous venons d'étudier les attributions sont placés sous l'autorité du gouverneur général, il est un fonctionnaire qui ne dépend en aucune façon de lui : c'est le contrôleur financier.

Le contrôle permanent des finances avait été organisé en Indo-Chine par le décret du 14 mars 1896, de la façon suivante : Le directeur du contrôle était placé sous les ordres immédiats du gouverneur général ; il était tenu d'adresser mensuellement aux ministres des Finances et des Colonies des rapports sur la situation budgétaire et sur le fonctionnement des services finan-

(1) Décrets organiques fixant les pouvoirs des gouverneurs généraux.

(2) Dans ce sens, voir Pierre DARESTE, *op. cit.* p. 8 : « Le Président de la République, qui a pour attribution essentielle d'organiser les services publics peut non seulement autoriser, dans la limite des lois et de la constitution, les divers fonctionnaires à déléguer les fonctions qui leur sont attribuées, mais déléguer lui-même, dans la même limite, ses propres fonctions, toutes les fois que cette délégation peut être considérée comme rentant normalement dans l'organisation des services. Ainsi, il ne pourrait déléguer ni le droit de grâce ni celui de promulgation des lois ; mais il peut déléguer, dans la mesure où la législation le permet, le droit de nommer aux fonctions publiques, bien que toutes ces attributions lui soient conférées par le même texte. (Art. 3 de la loi du 25 février 1875) »

(3) Arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 30 septembre 1907. Rec. de lég. et jur. col. 1908, p. 353.

ciers de l'Indo-Chine; ces rapports devaient être transmis par l'intermédiaire du gouverneur général. Un directeur du contrôle financier fut créé à Madagascar dans des conditions analogues, par un décret du 7 août 1898. Cette situation bizarre de fonctionnaires ayant à apprécier la gestion de personnages sous les ordres desquels ils se trouvaient placés, parut anormale, et deux décrets du 22 mars 1907 accordèrent aux contrôles financiers de l'Indo-Chine et de Madagascar, la pleine indépendance vis-à-vis des gouverneurs généraux. Un décret identique dota, le même jour, d'un organisme semblable, le gouvernement général de l'Afrique Occidentale française.

Les directeurs du contrôle financier sont nommés par décret rendu sur la proposition du ministre des Finances, après avis du ministre des Colonies; ces fonctionnaires sont choisis parmi les inspecteurs des finances, les conseillers référendaires à la Cour des comptes, les agents supérieurs de l'administration centrale des finances, ayant au moins le grade de chef de bureau ou parmi les inspecteurs des colonies (1). Leur traitement, fixé par le décret de nomination, est imputable au budget général du gouvernement général.

Les contrôleurs financiers ont entrée aux conseils de gouvernement ou d'administration des gouvernements généraux. Ils suivent la comptabilité des dépenses engagées et celle des ordonnateurs, tant en ce qui concerne le budget général et les budgets locaux, que le budget colonial (2). A cet effet, ils reçoivent mensuellement de tous les ordonnateurs un double des bordereaux d'émission de mandats, et de tous les comptables, la situation détaillée des recettes et des dépenses effectuées. Ils peuvent en outre requérir des administrations civiles, militaires et financières toutes communications, et effectuer toutes les recherches nécessaires à l'exercice de leur contrôle.

Tous les projets d'arrêtés ou de décisions émanant des diverses autorités civiles ou militaires et intéressant directement ou indirectement les crédits du budget ou les finances de la colonie, doivent être communiqués préalablement au contrôleur finan-

(1) Décret du 27 mai 1911 sur le recrutement de ces fonctionnaires.

(2) Et en Indo-Chine le budget des municipalités et chambres de commerce. (Décret du 29 mai 1913).

eier et visés par lui. Si le contrôleur, pour des raisons d'ordre exclusivement financier, refuse son visa, le gouverneur général peut passer outre, à charge d'en informer le ministre des Colonies et des Finances. Il en avertit en même temps le contrôleur.

Le contrôleur financier adresse directement, chaque trimestre, au ministre des Colonies et au ministre des Finances, un rapport détaillé sur la législation budgétaire et sur le fonctionnement des services financiers de la colonie ⁽¹⁾. Il remet en même temps copie de ce rapport au gouverneur général.

Les projets de budget de la colonie, soumis à l'approbation du gouvernement métropolitain ⁽²⁾, doivent être accompagnés de l'avis du contrôleur financier.

Les Conseils

Les Conseils de gouvernement

Les gouverneurs généraux des groupes de colonies ⁽³⁾ sont assistés de conseils de gouvernement dont la composition et les attributions actuelles ont été fixées :

pour l'Indo-Chine, par le décret du 20 octobre 1911 ⁽⁴⁾, modifié quant à la composition du conseil par plusieurs décrets postérieurs ;

pour l'Afrique Occidentale française, par le décret du 4 décembre 1920 ⁽⁵⁾ ;

pour l'Afrique Equatoriale française, par le décret du 15 janvier 1910, modifié par plusieurs décrets postérieurs (Décrets des 25 janvier 1911, 11 mars et 5 novembre 1914, 30 octobre 1917).

(1) Décret du 25 mai 1913.

(2) Depuis le décret du 4 juillet 1920, seulement le budget général.

(3) Le gouverneur général de Madagascar administrait directement la colonie, n'est assisté que d'un conseil d'administration. Nous étudierons plus loin la composition et les attributions de ce conseil.

(4) Le conseil de gouvernement de l'Indo-Chine avait été organisé auparavant sous le nom de « Conseil supérieur » par les décrets des 3 juillet 1897 et 8 août 1898.

(5) Remplaçant le décret du 18 octobre 1904 modifié par le décret du 3 octobre 1908.

Les conseils de gouvernement se composent du gouverneur général, président, du secrétaire général, des lieutenants-gouverneurs et résidents supérieurs, du commandant supérieur des troupes, du chef de cabinet du gouverneur général, secrétaire, et d'un certain nombre de hauts fonctionnaires et notables dont le mode de désignation est indiqué pour chaque gouvernement.

Voici à titre d'exemple la composition du conseil de gouvernement de l'Afrique Occidentale française, d'après le décret du 4 décembre 1920 :

- le gouverneur général, président ;
- le secrétaire général ;
- le général, commandant supérieur des troupes ;
- les lieutenants-gouverneurs des colonies du groupe ;
- le commissaire du gouvernement général dans le territoire du Niger ;
- le commissaire du gouvernement général au Togo (1) ;
- le procureur général, chef du service judiciaire ;
- le directeur des finances et de la comptabilité ;
- l'inspecteur général des travaux publics ;
- L'inspecteur général des services sanitaires et médicaux ;
- l'inspecteur général de l'agriculture ;
- le commandant de la marine ;
- le directeur des affaires politiques et administratives ;
- le directeur des affaires économiques ;
- le président du conseil colonial du Sénégal ;
- un membre notable de chacun des conseils d'administration de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey, du Soudan, de la Haute-Volta et de la Mauritanie, annuellement désigné par le gouverneur général sur la présentation du lieutenant-gouverneur intéressé ;

les présidents des chambres de commerce de Dakar, Conakry, Grand-Bassam, Cotonou, Bammako ;

(1) Rappelons que ce fonctionnaire a été supprimé par le décret du 23 mars 1921 et remplacé par un commissaire de la République relevant directement du ministre des Colonies ; ce personnage peut être appelé, aux termes de ce décret, à siéger à son rang de préséance parmi les gouverneurs de l'Afrique Occidentale pour participer aux délibérations qui ont pour objet d'assurer la liaison politique et économique entre les deux territoires.

un chef indigène de chacune des colonies du groupe, annuellement désigné par le gouverneur général sur la proposition du lieutenant-gouverneur intéressé ;

le directeur du cabinet du gouverneur général, secrétaire avec voix délibérative.

De plus, le député du Sénégal, les délégués élus des colonies du groupe au conseil supérieur des colonies, lorsqu'ils sont présents dans la colonie, ont le droit d'assister aux séances du conseil de gouvernement avec voix délibérative.

Les chefs des services civils, militaires et maritimes autres que ceux qui ont été désignés dans l'énumération ci-dessus, peuvent être appelés au conseil de gouvernement avec voix consultative, lorsqu'il s'y traite des affaires de leur compétence. Le directeur du contrôle financier et l'inspecteur des colonies chef de mission, ont entrée au conseil, avec voix consultative.

A défaut des gouverneurs généraux, les conseils de gouvernement sont présidés par les secrétaires généraux. En cas d'absence ou d'empêchement des membres titulaires du conseil de gouvernement, ils sont remplacés par les fonctionnaires et officiers exerçant leur intérim, ou régulièrement appelés à les suppléer.

Les directeurs du contrôle financier et les inspecteurs des colonies, chefs de mission, ou leurs représentants, ont toujours entrée aux conseils de gouvernement ; ils siègent en face du président.

Les conseils de gouvernement tiennent au moins une session par an. Ils se réunissent sur la convocation des gouverneurs généraux (1).

Les attributions des conseils de gouvernement

Les conseils de gouvernement ont tendance à devenir de véritables conseils législatifs appelés à assister les gouverneurs généraux dans ceux de leurs actes qui intéressent l'ensemble des colonies du groupe, et à lui fournir leur avis sur les textes portant réglementation générale dans le gouvernement.

(1) Le décret du 20 octobre 1911 relatif à l'Indo-Chine ajoute : au lieu fixé par le gouverneur général ; le décret du 4 décembre 1920, relatif à l'Afrique Occidentale : au siège du gouvernement.

Les matières sur lesquelles ils doivent être obligatoirement consultés ne sont pas identiques pour tous les gouvernements généraux. Partout cependant, c'est en conseil de gouvernement que le gouverneur général arrête le budget général, les budgets annexes de ce budget et les budgets sur fonds d'emprunt, et qu'il approuve les budgets locaux des différentes colonies du groupe (1). Il établit dans les mêmes conditions les taxes et contributions indirectes (2), et approuve le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des autres impôts, taxes et redevances de toute nature établis par les gouverneurs en conseil d'administration ou par les conseils coloniaux.

Il statue de même sur les emprunts et fixe les contributions que les diverses colonies sont tenues de verser au budget général ou au contraire les subventions qu'elles doivent recevoir de lui.

En Afrique Equatoriale et en Afrique Occidentale, c'est également en conseil de gouvernement que le gouverneur général détermine, sur le rapport des lieutenants-gouverneurs, les circonscriptions administratives dans chacune des colonies et territoires du groupe, et qu'il institue ou organise des communes mixtes.

En Afrique Occidentale, le gouverneur général est, de plus, tenu de consulter le conseil de gouvernement quand il établit la nomenclature des travaux publics d'intérêt général à inscrire au budget général. Il prend l'avis du conseil sur les actes organiques portant réglementation générale en Afrique Occidentale française (3).

(1) Décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, modifié par le décret du 4 juillet 1920.

(2) Les modes d'assiette et les règles de perception doivent être approuvés par décret. Le décret du 30 décembre 1912 réservait les droits du Conseil général du Sénégal. Ce conseil ayant été transformé en conseil colonial par le décret du 4 décembre 1921, toute l'Afrique Occidentale rentre dans le droit commun.

(3) Nous voyons par cette énumération que c'est en Afrique Occidentale française que les attributions du conseil de gouvernement sont les plus importantes. Cela provient de ce que le décret du 4 décembre 1920, qui a réorganisé ce conseil, a voulu rendre plus effective sa collaboration avec le gouverneur général ; il a augmenté d'autre part le caractère « législatif » de ce corps, en modifiant sa composition ; comme nous l'avons vu, il y a appelé de nombreux représentants des différentes catégories des populations européennes et indigènes, si bien que le rapport du nombre des notables appelés à y siéger au nombre total de ses membres, est passé de 7 sur 24 à 18 sur 39.

En général, les gouverneurs généraux consultent leurs conseils de gouvernement chaque fois qu'ils jugent nécessaire de provoquer leur avis.

Les commissions permanentes des conseils de gouvernement.

L'étendue des colonies et la difficulté des communications ne permettent pas aux gouverneurs généraux de réunir les conseils de gouvernement aussi souvent qu'il serait utile de le faire ; c'est pourquoi il a été créé des commissions permanentes destinées à suppléer ceux-ci dans une certaine mesure ; elles peuvent à cet effet être appelées à donner leur avis sur les affaires susceptibles d'être soumises à l'examen des conseils.

En Indo-Chine, la commission permanente se compose des membres du conseil de gouvernement ou de leurs intérimaires présents dans la ville où elle a été convoquée par le gouverneur général.

En Afrique Equatoriale, la commission permanente se réunit à Brazzaville sur la convocation du gouverneur général. Les membres qu'elle comporte sont le gouverneur général, le secrétaire général, les lieutenants-gouverneurs présents au chef-lieu, le commandant supérieur des troupes, le chef du service judiciaire, l'inspecteur général des travaux publics, le délégué de l'Afrique Equatoriale française au conseil supérieur des colonies, le conseiller de gouvernement, non fonctionnaire, du Moyen-Congo, le chef de cabinet du gouverneur général, secrétaire.

Les rôles des commissions permanentes sont analogues en Indo-Chine et en Afrique Equatoriale française. Toutes deux peuvent être appelées à donner leur avis sur les affaires susceptibles d'être soumises au conseil de gouvernement. Cet avis peut remplacer celui du conseil, sauf en ce qui concerne l'établissement des budgets et des emprunts. En Afrique Equatoriale, les taxes nouvelles ou les modifications de taxes adoptées sur la proposition du gouverneur général en commission permanente, sont soumises à l'approbation du conseil à sa plus prochaine réunion, sauf lorsqu'il s'agit de droits qui doivent être approuvés par le gouvernement métropolitain.

La commission permanente du gouvernement général de l'Afrique Occidentale française a été, comme le conseil lui-même, profondément modifiée par le décret du 4 décembre 1920, et n'a plus qu'un rapport très lointain avec les organes analogues des autres groupes de colonies. Elle comprend quatorze membres, dont treize fonctionnaires, magistrats ou officiers :

- le gouverneur général, président ;
- le secrétaire général ;
- le général, commandant supérieur des troupes ;
- le lieutenant-gouverneur du Sénégal, quand il est présent à Dakar ;
- le procureur général, chef du service judiciaire ;
- le directeur des finances et de la comptabilité ;
- l'inspecteur général des travaux publics ;
- l'inspecteur général des services sanitaires et médicaux ;
- l'inspecteur général de l'agriculture ;
- le directeur des affaires politiques et administratives ;
- le directeur des affaires économiques ;
- le président de la chambre de commerce de Dakar ;
- un chef indigène annuellement désigné par le gouverneur général ;
- le directeur du cabinet du gouverneur général, secrétaire avec voix délibérative.

La commission permanente se réunit au siège du gouvernement général au moins une fois par mois, sur la convocation de son président.

Elle n'est plus appelée, en principe, qu'à remplir, en ce qui concerne les services du gouvernement général, les attributions des conseils d'administration des colonies du groupe (1). C'est seulement en cas d'urgence qu'elle peut donner son avis sur les matières rentrant dans les attributions du conseil de gouvernement, sous réserve de ratification ultérieure de celui-ci.

(1) Ces attributions ont été énumérées dans un autre décret du 11 décembre 1920, réorganisant les conseils d'administration de l'Afrique Occidentale. Notons au passage, que le gouverneur général nomme la moitié des membres de ces conseils sur la proposition des lieutenants-gouverneurs. L'autre moitié se compose de membres de droit.

Exceptionnellement, et en cas d'impossibilité de réunir le conseil, elle peut, sur autorisation spéciale du ministre des Colonies, être appelée à se substituer à lui pour la tenue de la session annuelle au cours de laquelle il est procédé à l'examen des budgets (1).

Remarquons que les règles que nous avons données pour les conseils de gouvernement s'appliquent aux commissions permanentes : à défaut du gouverneur général, elles sont présidées par le secrétaire général. En cas d'absence ou d'empêchement d'un de leurs membres, celui-ci est remplacé par son intérimaire. Les chefs de service peuvent être entendus par elles à titre purement consultatif; le directeur du contrôle financier y a toujours entrée.

Le Conseil d'administration de Madagascar

Le conseil d'administration de Madagascar a été réorganisé par le décret du 22 mai 1921, modifiant les décrets du 12 novembre 1902 et 4 mars 1914, qui avaient fixé sa composition et sa compétence.

Il comprend actuellement :

le gouverneur général, président ;

le secrétaire général ;

le général, commandant supérieur des troupes ;

le procureur général, chef du service judiciaire ;

le directeur des finances et de la comptabilité ;

le directeur du service de santé ;

le directeur des travaux publics ;

le directeur des domaines, de la propriété foncière et du cadastre ;

l'inspecteur général des services agricole et forestier ;

le directeur de l'enseignement ;

quatre notables européens désignés pour deux ans par le gouverneur général et dont le mandat est indéfiniment renouvelable ;

(1) Divers décrets ont, au cours de la guerre, autorisé temporairement cette mesure pour le gouvernement de l'Afrique Equatoriale française.

deux notables indigènes désignés dans les mêmes conditions par le gouverneur général.

Le gouverneur général désigne en outre quatre Européens et deux indigènes comme membres suppléants du conseil d'administration ; les membres suppléants remplacent dans l'ordre de leur désignation les membres titulaires en cas d'absence ou d'empêchement.

Le conseil se réunit au moins une fois par mois, à l'hôtel du gouverneur général, sous sa présidence ou à son défaut sous celle du secrétaire général ; il s'assemble en outre toutes les fois que des affaires urgentes nécessitent sa réunion et que le gouverneur général juge convenable de le convoquer. Il ne peut délibérer que lorsque tous ses membres sont présents ou légalement remplacés (1).

Sauf le cas d'urgence, le gouverneur général doit faire connaître d'avance aux membres du conseil ou à leurs suppléants, les matières sur lesquelles il doit être statué et leur communiquer les pièces qui s'y rapportent.

Les délibérations sont prises à la majorité des voix ; les votes sont recueillis par le président dans l'ordre inverse des rangs qu'occupent les membres du conseil. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Le gouverneur général n'est pas lié par l'avis du conseil ; il peut toujours y passer outre, mais est tenu, dans le cas de désaccord avec la majorité, d'en aviser le ministre des Colonies.

Les attributions du Conseil d'administration

Le gouverneur général est obligé de consulter le conseil d'administration sur les points suivants :

1° le budget : le conseil est appelé obligatoirement à donner son avis sur chacun des chapitres de dépenses et de recettes, ainsi que sur le compte général en fin d'exercice ;

2° sur le mode d'assiette, les règles de perception et les tarifs des contributions et taxes du budget ;

(1) Il n'existe donc pas à Madagascar, comme dans les autres gouvernements généraux, de commission permanente. Cet organe serait inutile, puisque tous les membres du conseil d'administration résident habituellement au chef-lieu de l'île.

3° sur les projets de concessions, de quelque nature qu'elles soient, demandées par les particuliers ou les associations et compagnies, sur l'annulation de ces concessions, sur les aliénations des biens domaniaux et la réunion des terres ou domaine;

5° sur les projets de décrets, d'arrêtés et de règlements divers, intéressant l'organisation ou le fonctionnement des services du gouvernement général de Madagascar et dépendances.

Le gouvernement général est, de plus, libre de soumettre au conseil toutes les questions sur lesquelles il juge bon de prendre l'avis de celui-ci.

Les Conseils du contentieux administratif

Les conseils du contentieux administratif sont des tribunaux administratifs qui jouent dans les colonies un rôle analogue à celui des conseils de préfecture de la métropole (1). Bien qu'à l'heure actuelle, ils se distinguent nettement dans les gouvernements généraux et par leur composition et par leurs attributions, des conseils de gouvernement ou d'administration, il est impossible, vu la longue relation qui a existé entre eux et ces corps (2), de ne pas en dire quelques mots.

En Indo-Chine, les conseils du contentieux administratif sont communs au gouvernement général, aux protectorats et à la colonie de la Cochinchine. Le décret du 6 septembre 1921, qui les a réorganisés, a donné comme ressort, à un premier conseil siégeant à Hanoï, le Tonkin, l'Annam et le territoire de Kouang-Teheou-Wan, et à un second conseil siégeant à Saigon, la Cochinchine, le Cambodge et le Laos. Le règlement du contentieux

(1) On sait cependant, qu'à la différence des conseils de préfecture dont la compétence est limitée à des objets nominativement énumérés, les conseils du contentieux administratif ont une compétence générale (articles 160 et 176 des ordonnances organiques des 21 août 1825 et 9 février 1827, décrets des 5 août et 7 septembre 1881).

(2) Les conseils du contentieux administratif ont été pendant longtemps formés de la commission permanente du conseil de gouvernement de l'Afrique Occidentale, du conseil privé de la Cochinchine, du conseil de protectorat du Tonkin et du conseil d'administration de Madagascar, auxquels étaient adjoints des magistrats désignés par les gouverneurs généraux. C'est le décret du 16 juin 1910, qui, pour la première fois, a créé en Indo-Chine, de véritables tribunaux administratifs.

administratif de l'Etat et du gouvernement général est attribué au conseil du contentieux de Saigon ou à celui de Hanoï, suivant que les intérêts faisant l'objet du litige sont situés dans l'un ou l'autre de leurs ressorts.

Les membres des conseils du contentieux sont nommés pour une période de trois ans, par arrêté du gouverneur général, après consultation des chefs d'administration intéressés et du directeur de l'administration judiciaire.

Chacun de ces deux conseils se compose de :

un magistrat du siège appartenant à la Cour d'appel, président ;

deux administrateurs des services civils, licenciés en droit, justifiant de dix années de service effectif en Indo-Chine, conseillers.

Les fonctions de commissaire du gouvernement sont occupées par un administrateur des services civils remplissant les mêmes conditions que les conseillers.

Le conseil du contentieux administratif de Madagascar a été réorganisé par le décret du 22 mai 1921 ;

il comprend :

le secrétaire général du gouvernement général, titulaire ou intérimaire, président (1) ; deux magistrats et trois fonctionnaires de l'ordre administratif, de préférence licenciés en droit, nommés pour deux ans par le gouverneur général sur avis du procureur général ; un notable européen, membre titulaire ou suppléant du conseil d'administration, nommé pour six mois, dans les mêmes conditions.

Les fonctions de commissaire du gouvernement sont exercées par un fonctionnaire de l'ordre administratif désigné au début de chaque année, par le gouverneur général.

Le conseil du contentieux de l'Afrique Occidentale française a été réorganisé par le décret de 4 décembre 1920.

Il comprend : le secrétaire général du gouvernement général, président ; deux conseillers à la Cour d'appel et deux adminis-

(1) En cas d'absence ou d'empêchement du secrétaire général, les fonctions de président sont occupées par le procureur général ou à son défaut, par l'avocat général.

trateurs des colonies, licenciés en droit, nommés annuellement par le gouverneur général après avis du procureur général.

Les fonctions de commissaire du gouvernement près ce conseil sont exercées par un fonctionnaire de l'ordre administratif comptant au moins dix ans de services administratifs, nommé dans les mêmes conditions.

Le conseil du contentieux administratif de l'Afrique Occidentale française connaît de tous les litiges d'ordre administratif, élevés à l'occasion d'un acte passé au nom du gouvernement général ou nés de l'exécution d'un service public dépendant du gouvernement général (1).

Les actions intéressant l'Etat ou le gouvernement général, soit en demande soit en défense, sont soutenues par un fonctionnaire ou un officier désigné par le gouverneur général.

En Afrique Equatoriale française, aux termes du décret du 15 janvier 1910, le contentieux administratif du gouvernement général est jugé par les conseils du contentieux des diverses colonies (2), suivant les règles de la compétence territoriale de ces tribunaux.

Ajoutons pour terminer, que tous les conseils du contentieux administratif suivent les règles de compétence et de procédure édictées par les décrets des 5 août et 7 septembre 1881.

Les Conseils Coloniaux

Bien que les conseils coloniaux soient des organes de colonies et non pas de groupes de colonies, comme le sont les conseils dont nous nous sommes occupés plus haut, nous croyons utile d'étudier rapidement leur rôle; ces conseils ont en effet un certain nombre d'attributions sur lesquelles les gouverneurs généraux ne pourraient empiéter; d'autre part, les gouverneurs généraux possèdent certains droits vis-à-vis d'eux. Il n'est donc

(1) Les autres affaires d'ordre administratif sont de la compétence des conseils du contentieux des diverses colonies.

(2) Aux termes du décret du 15 janvier 1910, les conseils du contentieux administratifs des diverses colonies de l'Afrique Equatoriale française sont constitués par l'adjonction à chaque conseil d'administration de deux magistrats ou fonctionnaires désignés annuellement par le lieutenant-gouverneur.

guère possible, dans une étude sur les pouvoirs des gouverneurs généraux des colonies, de ne pas en dire quelques mots.

La situation spéciale des conseils coloniaux provient du mode de désignation de leurs membres; alors que les conseils de gouvernement ou d'administration sont composés exclusivement de fonctionnaires, membres de droit, et de notables européens ou indigènes, nommés par les gouverneurs généraux, les conseils coloniaux sont presque exclusivement recrutés à l'élection; on s'explique que dans ces conditions, ils puissent posséder certains pouvoirs que l'administration soit tenue de respecter.

Les conseils coloniaux jouent un rôle analogue à celui des conseils généraux des vieilles colonies. Leurs attributions en matière budgétaire, sont cependant moins complètes (1).

Il n'y a, actuellement, dans nos groupes de colonies, que deux conseils coloniaux; le premier en Cochinchine, le second au Sénégal. Nous allons les étudier séparément.

Le conseil colonial de la Cochinchine

Le conseil colonial de la Cochinchine a été créé par un décret du 8 février 1880. Il a été modifié depuis lors, à plusieurs reprises, notamment par les décrets des 12 mars 1881, 19 juin 1886, 2 juillet et 6 octobre 1887, 28 septembre 1888, 8 juin 1897, 2 avril et 3 novembre 1910, et 20 août 1914.

Le conseil colonial de la Cochinchine comprend dix-huit membres, qui se décomposent ainsi :

six membres citoyens français ou naturalisés ;

six membres asiatiques, sujets français ;

deux membres non fonctionnaires du conseil privé, nommés par le gouverneur général sur la proposition du gouverneur de la Cochinchine ;

deux membres français, délégués de la Chambre de commerce de Saigon et élus au sein de cette compagnie.

(1) C'est ainsi que le budget voté par le conseil général du Sénégal était soumis directement à l'approbation du gouvernement métropolitain. Depuis la transformation du conseil général en conseil colonial, le budget du Sénégal doit être approuvé par le gouverneur général. Cette règle était depuis longtemps appliquée au budget de la Cochinchine.

deux membres français, délégués de la Chambre d'agriculture de la Cochinchine et élus au sein de cette compagnie.

Les uns et les autres sont nommés pour quatre ans; ils sont renouvelés par moitié dans chaque catégorie, tous les deux ans. Les six derniers membres de l'énumération ci-dessus sont remplacés en cas d'absence par des suppléants nommés de la même façon pour un an seulement.

Tout en maintenant à l'élément français la suprématie, cette institution assure à l'élément indigène une participation importante à la gestion des affaires communes et constitue en sa faveur un commencement d'accession à nos institutions, et d'assimilation à nos mœurs.

Le conseil colonial siège à Saigon. Il est convoqué par le gouverneur de la Cochinchine, qui y a toujours entrée et peut s'y faire représenter. Ses attributions ont été empruntées pour la plupart à celles des conseils généraux des autres colonies françaises. Nous ne nous y attarderons pas, nous réservant d'étudier plus longuement la question pour le conseil colonial du Sénégal (1).

Le décret du 3 novembre 1910 a institué une commission permanente du conseil colonial, composée de trois à cinq membres, dont un membre indigène. Elle est présidée par le plus âgé des membres français.

La commission permanente se réunit sur la convocation du gouverneur, qui assiste aux séances ou s'y fait représenter.

La commission règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil colonial dans la limite de la délégation qui lui est faite. Elle donne son avis au gouverneur sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles il croit devoir appeler son attention.

En cas d'urgence, la commission, sur la proposition du gouverneur ou de son délégué, peut modifier la répartition des crédits inscrits au budget pour les travaux publics, sous la réserve que le total des crédits ne subira ni réduction ni augmentation.

Les règles à suivre en cas de désaccord ou de conflit entre la commission et l'administration, sont les mêmes que celles qui ont été prescrites par la loi du 10 août 1871 dans le cas de dé-

(1) Les délibérations du conseil colonial de la Cochinchine sur les taxes et contributions, sont approuvées ou annulées par le gouverneur général en conseil de gouvernement.

s'accord ou de conflits entre les commissions départementales et les préfets; l'affaire est renvoyée à la plus prochaine session du conseil colonial, ou bien le conseil est convoqué immédiatement : il a le pouvoir de révoquer la commission.

Le conseil colonial du Sénégal

Le décret du 4 février 1879 avait institué au Sénégal un conseil général dont dépendaient les territoires dits « d'administration directe ». Ce conseil était élu par les citoyens français habitant les quatre communes de plein exercice : Saint-Louis, Dakar, Gorée et Rufisque; il fut modifié à plusieurs reprises, notamment par les décrets des 4 mars 1879, 24 février 1885, 17 avril 1897, 11 mai 1903. Le décret du 12 août 1885 avait créé une commission permanente.

Le décret du 4 décembre 1920, ayant réuni en une colonie unique les territoires d'administration directe et les pays de protectorat du Sénégal, il a paru nécessaire de substituer à l'ancien conseil général un conseil dont dépendrait tout le Sénégal (1). Pour bien marquer la part qui doit revenir à la population indigène dans sa composition, il lui a été donné le nom de conseil colonial.

Le conseil colonial du Sénégal est composé de quarante membres; vingt d'entre eux sont élus, non plus seulement par les habitants des communes du plein exercice, mais, ainsi qu'il se produisait déjà pour les élections législatives, par l'ensemble des citoyens français habitant la colonie. Les vingt autres membres sont des chefs indigènes élus par l'ensemble des chefs de province et de canton de la colonie (2).

Le conseil colonial choisit son président parmi les élus des citoyens français.

Le conseil colonial se réunit chaque année en session ordinaire

(1) La légalité de cette mesure est indiscutable ; le gouvernement ne pouvait pas empiéter sur les attributions du conseil général, fixées par la loi du 13 avril 1900, mais il était parfaitement libre de le supprimer ; cette faculté lui avait été reconnue formellement par M. le commissaire du gouvernement Tardieu, lors de l'arrêt du Conseil d'Etat cité plus haut.

(2) Eux mêmes nommés par l'administration ; il s'ensuit que le conseil colonial sera heureusement beaucoup moins indépendant que ne l'était le conseil général.

sur la convocation du lieutenant-gouverneur de la colonie. La durée de la session qui est normalement de quinze jours peut être prolongée par un arrêté du lieutenant gouverneur. Ce fonctionnaire peut également convoquer le conseil en session extraordinaire.

Le lieutenant-gouverneur a toujours entrée au conseil colonial du Sénégal; il est entendu quand il le demande; il peut déléguer son secrétaire général pour le représenter.

Le gouverneur général peut suspendre le conseil colonial du Sénégal, sur la proposition du lieutenant-gouverneur, à charge d'en rendre compte au ministre des Colonies; cette suspension ne peut pas excéder un mois.

La dissolution du Conseil est prononcée par décret sur la proposition du lieutenant gouverneur, l'avis du gouverneur général et le rapport du ministre des Colonies.

Les attributions du conseil colonial

Les attributions du conseil colonial sont, sauf en matière financière, celles qui avaient été dévolues au conseil général par le décret du 4 février 1873.

Le conseil colonial donne son avis sur les questions qui lui sont soumises par le lieutenant-gouverneur; il doit être obligatoirement consulté sur la création de communes mixtes et de plein exercice et les changements proposés à leurs limites; il peut émettre des vœux sur les objets divers qui intéressent l'administration du Sénégal.

Les délibérations du conseil sur les autres matières rentrent dans trois catégories :

1° Les délibérations définitives qui deviennent exécutoires si dans le délai de deux mois à partir de la clôture de la session, le lieutenant-gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, violation des lois et des règlements ayant force de loi; cette annulation est prononcée par arrêté du gouverneur général en commission permanente du conseil de gouvernement.

Ces délibérations ont trait à un certain nombre de questions relatives à la gestion du domaine, à la voirie et aux travaux publics. Le décret du 4 décembre 1920 en prévoit treize cas.

2° Les délibérations qui nécessitent, pour être exécutoires,

l'approbation du gouverneur général en conseil de gouvernement. Elles se rapportent aux questions suivantes :

a) Le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception et de répartition des taxes ou contributions directes ou indirectes, à percevoir au profit de la colonie (1) ;

b) les conditions d'exploitation par la colonie, des travaux destinés à un usage public, et les tarifs à percevoir ;

c) la création, l'entretien et l'exploitation des marchés non communaux ;

d) l'établissement et l'entretien des bacs et passages d'eau et la fixation des tarifs à percevoir ;

e) l'acquisition, l'aliénation et le changement de destination des propriétés de la colonie affectées à un service public ;

3° Les délibérations qui nécessitent, pour être rendues exécutoires, l'approbation par décret en Conseil d'Etat; elles se rapportent :

a) aux emprunts à contracter par la colonie et aux garanties pécuniaires à consentir ;

b) à l'acceptation ou au refus des dons et legs faits à la colonie avec charges ou affectations immobilières ou donnant lieu à des réclamations.

Le conseil colonial et le budget

Le budget du Sénégal est préparé par le lieutenant-gouverneur, délibéré par le conseil colonial et approuvé par le gouverneur général en conseil de gouvernement (2).

Les dépenses sont classées en dépenses obligatoires et facultatives. Si le conseil colonial omet ou refuse d'inscrire au budget un crédit suffisant pour le paiement des dépenses obligatoires, le crédit nécessaire y est inscrit d'office par le lieutenant-gouverneur, en conseil privé; il y pourvoit par la réduction des dépenses facultatives. Dans ce cas, les dépenses facultatives vo-

(1) En cas de refus d'approbation par le gouverneur général des délibérations du conseil colonial sur ces matières, le conseil colonial est appelé à en délibérer de nouveau. Jusqu'à l'approbation par le gouverneur général, la perception se fait sur les bases anciennes.

(2) Nous avons déjà signalé qu'avant le décret du 4 décembre 1920, le budget voté par le conseil général était approuvé directement par décret.

tées par le conseil colonial ne peuvent être changées ni modifiées, à moins qu'elles n'excèdent les ressources ordinaires de l'exercice, après paiement des dépenses obligatoires.

Le lieutenant-gouverneur présente au conseil colonial le compte de l'exercice expiré, dans la session ordinaire qui suit sa clôture. Les observations que ces comptes peuvent motiver lui sont adressées directement par le président de l'assemblée; une copie en est transmise à la Cour des comptes, par l'intermédiaire du gouverneur général et du ministre des Colonies.

La commission permanente du conseil colonial

Le conseil colonial élit dans son sein une commission permanente composée de huit membres choisis à raison de quatre parmi les représentants des citoyens français, et quatre parmi les représentants des chefs indigènes.

Cette commission nomme son président et son secrétaire parmi les représentants des citoyens français.

Elle se réunit sur la convocation du lieutenant-gouverneur qui exerce vis-à-vis d'elle les attributions dont il est investi à l'égard du conseil.

La commission permanente règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil colonial dans les limites de la délégation qui lui est faite; cette délégation ne doit pas avoir un caractère général; elle ne peut porter que sur des affaires déterminées. La commission donne en outre son avis au lieutenant-gouverneur sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles il croit devoir appeler son attention, dans l'intérêt de la colonie.

A l'ouverture de chaque session ordinaire du conseil colonial, la commission permanente lui fait un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet toutes les propositions qu'elle croit utiles.

En cas de désaccord entre la commission coloniale et l'administration, l'affaire peut être renvoyée à la prochaine session du conseil colonial, qui statue définitivement.

Dans le cas où la commission a outrepassé ses pouvoirs, le conseil colonial peut être convoqué immédiatement, pour statuer sur ces faits. Il peut, s'il le juge convenable, procéder à la nomination d'une autre commission.

CHAPITRE III.

LES POUVOIRS DE GOUVERNEMENT DES GOUVERNEURS GÉNÉRAUX

Le plus souvent, les « pouvoirs de gouvernement » (1) n'ont pas été donnés explicitement aux gouverneurs généraux; ils résultent seulement de la qualité de « dépositaires des pouvoirs de la République » qui est reconnue à ces hauts fonctionnaires par les décrets organiques. Nous rappelons d'ailleurs les réserves que nous avons faites sur la portée trop grande que l'on pourrait attribuer à l'expression de « pouvoirs de la République » ; il est toutefois possible de comprendre, au moins en partie; parmi ces pouvoirs, ceux qui pour la métropole appartiennent au gouvernement central. Le gouverneur général joue en quelque sorte, dans ses colonies, le rôle de chef d'Etat; on ne peut s'étonner, dans ces conditions, qu'il y exerce certaines des attributions que détiennent en France le Président de la République et les ministres; il doit souvent, au contraire, laisser aux lieutenants-gouverneurs celles qui sont l'apanage de nos préfets. Nous verrons qu'en vertu de ces principes, si le droit de promulguer les lois doit lui être reconnu, il ne possède pas, par contre, celui d'élever les conflits.

(1) Remarquons d'ailleurs qu'en consacrant un chapitre aux pouvoirs de gouvernement des gouverneurs généraux, nous voulons seulement user d'un moyen de classification commode; nous n'entendons pas attacher la valeur d'une doctrine à l'énumération que nous allons donner de ces pouvoirs.

La correspondance avec le gouvernement métropolitain

Le gouverneur général correspond seul avec le gouvernement métropolitain. - Exceptions.

D'après les textes organiques, le gouverneur général correspond seul avec le gouvernement métropolitain; par suite, les services de la colonie ne peuvent communiquer avec ceux de la métropole qu'en passant par son intermédiaire.

Ce principe a subi un grave échec lors de la réorganisation du contrôle financier en Indo-Chine, à Madagascar et en Afrique Occidentale française, par le décret du 22 mars 1907 : nous avons vu plus haut que les contrôleurs financiers adressaient directement leurs rapports aux ministres des Colonies et des Finances, et n'étaient tenus qu'à en remettre des copies aux gouverneurs généraux.

Il est une catégorie d'agents sur lesquels l'autorité du gouverneur ne peut guère se faire sentir, vu la nature spéciale de leurs fonctions : nous voulons parler des trésoriers-payeurs. Les gouverneurs généraux ne pourraient pas prendre ombrage de ce qu'ils correspondissent directement avec la métropole. Le décret du 30 décembre 1912 leur a reconnu le droit de communiquer sans intermédiaire avec le ministre des Finances pour tout ce qui concerne leur service (1). Toutefois, lorsqu'il s'agit des questions touchant leur situation personnelle, leurs émoluments, la constitution des cadres, le recrutement, l'avancement et la discipline des agents placés sous leurs ordres, ainsi que les diverses indemnités pouvant leur être allouées, les trésoriers-payeurs doivent, en même temps qu'ils soumettent leurs propositions au ministre des Finances, en adresser une copie au gouverneur général qui la transmet sans délai, avec son avis, au ministre des Colonies.

(1) De même, le ministre des Finances correspond directement avec les trésoriers payeurs des colonies. Lorsqu'il s'agit d'affaires ayant un caractère général ou de dispositions réglementaires intéressant le régime financier des colonies, le ministre des Colonies et le ministre des Finances doivent se concerter avant d'adresser leurs instructions aux gouverneurs généraux et trésoriers payeurs.

Depuis le décret du 13 mai 1919, les premiers présidents et les procureurs généraux de l'Indo-Chine peuvent exceptionnellement correspondre directement avec les ministres des Colonies et de la Justice, mais sont tenus d'adresser, en même temps, une copie de leurs rapports au gouverneur général; ce haut fonctionnaire doit faire parvenir d'urgence ses observations au ministre, ainsi que celles du directeur de l'administration judiciaire.

En principe, le gouverneur général ne communique qu'avec le gouvernement métropolitain. La correspondance destinée aux divers ministres est adressée à leurs départements respectifs, sous le couvert du ministre des Colonies.

Le gouverneur général de l'Indo-Chine peut cependant correspondre directement avec les ambassadeurs, les ministres, les conseils généraux, consuls et vice-consuls de France en Extrême-Orient (1).

Le gouverneur général de Madagascar est autorisé de même à communiquer sans intermédiaires avec le gouverneur général de l'Indo-Chine, avec les gouverneurs des possessions françaises de l'Océan Indien et avec les consuls de France dans l'Afrique Australe, les Indes, les côtes de l'Océan Indien, les Indes Néerlandaises et l'Australie. (2)

Les relations diplomatiques

En principe, les gouverneurs généraux ne peuvent engager de négociations diplomatiques avec les états étrangers qu'avec l'assentiment du gouvernement métropolitain (3); toutefois, le gouverneur général de l'Afrique Occidentale française peut communiquer avec les gouverneurs des possessions étrangères en Afrique et avec les chefs des différentes tribus ou peuplades de l'intérieur; il fait avec ces derniers tous traités de paix ou de commerce, mais à la charge de les soumettre à l'approbation du gouvernement métropolitain (4).

(1) Décret du 20 octobre 1911 reproduisant d'ailleurs sur ce point les dispositions des décrets antérieurs.

(2) Décret du 11 décembre 1895.

(3) Cette prescription n'a été énoncée explicitement que pour l'Indo-Chine (décret du 20 Octobre 1911).

(4) Ordonnance du 7 septembre 1840, fixant les pouvoirs du gouverneur du Sénégal; ce droit doit être considéré comme dévolu au gouverneur général de l'Afrique Occidentale.

En fait, les autres gouverneurs généraux sont souvent amenés à s'entendre avec les autorités étrangères des régions limitrophes sur des points d'importance secondaire (1).

C'est seulement avec les souverains protégés que les gouverneurs généraux se trouvent en relations diplomatiques permanentes. Depuis la disparition de l'éphémère royaume d'Emyrne, dans le gouvernement de Madagascar, cette situation n'existe plus guère qu'en Indo-Chine. Nous avons vu plus haut que les résidents supérieurs exerçaient auprès des souverains, par délégation spéciale du gouverneur général, les pouvoirs qui sont conférés au représentant de la France par les divers traités et conventions; ces traités sont pour l'Annam ceux des 21 août 1883 et 6 janvier 1884.

Comme leur collègue de l'Afrique Occidentale française les autres gouverneurs généraux ont parfois l'occasion de négocier directement ou par intermédiaires avec des chefs ou souverains indigènes; les traités qu'ils concluent doivent être soumis à la ratification du gouvernement métropolitain (2). C'est ainsi que deux traités, passés avec le Sultan Snoussi, chef du Dar el Konti, ont été signés le 18 janvier 1903 et le 26 janvier 1908, par l'administrateur en chef et le commandant du territoire militaire du Tchad. Ils ont été ratifiés par des décrets en date des 19 octobre 1903 et 2 novembre 1908.

La promulgation et la publication des lois et décrets

« Aucun texte ne peut être reconnu comme exécutoire dans une colonie, s'il n'a été promulgué par un arrêté du gouverneur et inséré au journal officiel de la colonie » (3).

(1) Voir à ce sujet la circulaire du gouverneur général de l'Afrique Equatoriale française en date du 28 septembre 1921 (Journal officiel de l'Afrique Equatoriale française du 1er octobre 1921). M. le gouverneur général Augagneur y déclare se réserver exclusivement la correspondance avec les autorités étrangères administrant des régions limitrophes de la colonie. « Seul le gouverneur général est en état, en raison des vues d'ensemble qu'il possède de par ses fonctions, de déterminer, afin qu'elle ne crée pas de précédents dangereux à l'égard d'autres points de nos possessions, la solution des incidents locaux pouvant avoir des conséquences au point de vue international ».

(2) Cette obligation n'a été formulée explicitement que par l'ordonnance du 7 septembre 1840 citée plus haut.

(3) « L'application et la promulgation des lois aux colonies », par M. Pierre DARESTE, Rec. de lég. et jur. col., 1912, p. 1.

Par conséquent, il ne suffit pas pour qu'un texte puisse être considéré comme en vigueur dans une colonie qu'il y ait été déclaré applicable par les autorités métropolitaines (1), il faut que certaines formalités aient été accomplies par les soins du gouverneur.

Ces principes résultent immédiatement du décret du 15 janvier 1853, applicable à toutes les colonies. Son article 3, confondant la promulgation et la publication, détermine la date à laquelle « les lois, décrets et arrêtés promulgués dans les colonies seront exécutoires ». Le dernier paragraphe laisse aux gouverneurs le soin de désigner le mode de publication dans celles de nos possessions où il n'existe pas de journaux ni d'imprimeries.

C'est en vertu de ce décret qu'un arrêté du 14 avril 1909 du gouverneur général de Madagascar, a fixé les délais de distance dans lesquels, pour chaque zone, les textes sont exécutoires après la publication, au journal officiel, de l'arrêté de promulgation.

En Indo-Chine, le décret du 1er février 1902 a réglé cette question de la façon suivante ; les lois, les décrets et les arrêtés des autorités locales sont exécutoires :

1° dans les villes constituées en municipalités, un jour franc après la réception à la mairie du journal officiel qui contient l'arrêté de promulgation ;

2° dans les provinces, deux jours francs après la réception du même journal officiel au chef-lieu.

En cas d'urgence provoquée par des circonstances spéciales, le gouverneur général peut abréger les délais en assurant la publication des lois, décrets et arrêtés par tout autre moyen de publicité. Il peut également allonger ces délais.

Des circulaires du ministre des Colonies, en date des 2 mai 1906 et 8 juillet 1908, ont précisé les conditions d'exercice du pouvoir de promulgation des gouverneurs généraux et des gouverneurs. En voici les grandes lignes : Comme il est évident, les lois et décrets applicables ou déclarés applicables à la colo-

(1) S'il s'agit d'une loi, son applicabilité aux colonies peut résulter soit de son texte même soit des dispositions des décrets de promulgation ou de décrets postérieurs.

nie doivent seuls être promulgués (1) ; ils doivent l'être sans retard, bien qu'aucun délai n'ait été imposé. Dans le cas où les gouverneurs estiment que ces textes ne pourraient être sans inconvénient appliqués aux colonies, ils peuvent surseoir à leur promulgation, mais sont tenus d'en référer au ministre.

Ces dispositions sont très heureuses : elles permettent aux gouverneurs de ne rendre exécutoire dans leur colonie, au moins provisoirement, que la législation susceptible, à leur avis, d'y être mise en vigueur. Il leur suffit de suspendre la promulgation des textes et d'attirer l'attention du gouvernement métropolitain sur les inconvénients qui pourraient résulter de leur application.

Les gouverneurs généraux ont fait, à plusieurs reprises, usage de la faculté qui leur est laissée à cet égard.

Un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation, en date du 16 mai 1895, a refusé d'appliquer le décret du 28 février 1890 sur l'organisation judiciaire du Tonkin, le gouverneur général de l'Indo-Chine ayant obtenu du gouvernement métropolitain l'autorisation de surseoir à sa promulgation (2).

Le gouverneur général de Madagascar s'est de même abstenu de promulguer le décret du 6 juillet 1902 créant dans l'Ile les taxes d'enregistrement et de timbre. Ce décret était en effet inexécutable, faute du personnel nécessaire (3).

Les principes exposés ci-dessus ont été consolidés par une jurisprudence très ferme. Ils ont cependant été laissés de côté dans plusieurs arrêts de la Cour de cassation et du Conseil

(1) La Cour de cassation (Chambre criminelle), dans un arrêt du 8 mars 1917, a considéré comme illégal un arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine, promulguant le décret du 17 août 1914 qui suspendait temporairement la faculté de se pourvoir en révision contre les jugements des conseils de guerre aux armées, ce décret n'ayant pas été rendu applicable à l'Indo-Chine.

(2) De ce décret, jugé inapplicable, l'article 17 a seul été promulgué par le gouverneur général, le 10 mars 1897. Cet article étend au Tonkin la législation civile et criminelle de la Cochinchine.

(3) La Chambre criminelle de la Cour de cassation, dans un arrêt du 14 mai 1910, a reconnu que ce décret était par suite inapplicable. Rec. de lég. et jur. col., 1910, p. 175.

d'Etat (1) : il a été jugé à plusieurs reprises, que la publication au journal officiel d'une colonie d'une loi ou d'un décret suffisait pour l'y rendre exécutoire, même si ces textes n'étaient pas accompagnés d'un arrêté de promulgation du gouverneur général. Cette façon de voir, peut-être justifiée dans des cas très particuliers, ne pourrait, dans l'état actuel de notre législation, (2) être approuvée dans le cas général.

Les gouverneurs généraux et la promulgation des lois et décrets

Lors de la constitution de gouvernements généraux par le groupement de colonies distinctes, la question s'est posée de savoir si le droit de promulgation des lois et décrets était maintenu aux gouverneurs ou s'il passait au gouverneur général.

La jurisprudence y a répondu d'une façon très nette en reconnaissant exclusivement ce droit aux gouverneurs généraux, investis par les textes organiques de la qualité de « dépositaires des pouvoirs de la République » (3) .

Sur une seconde question, au contraire, la jurisprudence ne fut rien moins qu'unanime : la promulgation des textes par le gouverneur général et leur insertion dans le journal officiel du groupe suffisent-elles pour les mettre en vigueur, ou faut-il, pour qu'il en soit ainsi, qu'elle soient suivies de leur publica-

(1) Cour de cassation crim. 15 mai 1909. — Conseil d'Etat, 22 novembre 1907, 2 juillet et 6 août 1910, 8 avril 1911. Cette nouvelle jurisprudence est basée sur la confusion qui est faite dans bien des textes entre les termes « promulguer » et « rendre applicable ». Nous n'insistons pas davantage sur ce point ; la question ayant été longuement étudiée par M. Pierre DARESTE dans l'article cité plus haut.

(2) Signalons, à ce sujet, qu'on a proposé de supprimer la formalité de la promulgation aux colonies, en laissant subsister celle de la publication. Les gouverneurs conserveraient le droit de suspendre provisoirement l'application des nouveaux textes.

(3) Arrêt de la Cour d'appel de l'Afrique Occidentale française, 10 juin 1904 ; confirmé par un arrêt de la Cour de cassation (Chambre criminelle du 13 janvier 1905 (Rec. de lég. et jur. col. 1905, p. 57. Arrêt de la Cour de cassation (Chambre criminelle) du 15 juin 1911 : « les lois, décrets et arrêtés sont régulièrement promulgués au Cambodge par le fait de leur insertion à la diligence du gouverneur général au bulletin officiel de l'Indo-Chine, sans la partie concernant la Cochinchine et le Cambodge. (Rec. 1911, p. 280).

tion dans les journaux officiels des diverses colonies par les soins des lieutenants-gouverneurs ?

Pour une raison d'ordre purement pratique, le problème ne s'est posé que pour le gouvernement général de l'Afrique Occidentale française ; c'est, en effet, le seul groupement où chacune des colonies particulières possède son journal officiel ; en Indo-Chine et en Afrique Equatoriale française, il n'existe qu'un journal officiel commun au gouvernement général et aux colonies ou protectorats.

En ce qui concerne l'Afrique Occidentale française, deux opinions ont été soutenues.

La première est celle de la jurisprudence judiciaire (1) adoptée par M. le gouverneur général Angoulvant dans une circulaire du 16 avril 1918. Elle peut être ainsi exprimée : Si un arrêt de la Cour de cassation du 15 janvier 1905 a reconnu au gouverneur général le droit de promulgation, à raison de sa qualité de dépositaire des pouvoirs de la République, cette capacité ne lui permet nullement de se substituer aux lieutenants-gouverneurs et de restreindre les pouvoirs qui leur ont été dévolus par ailleurs. Or, il convient de rappeler que pour assurer l'application régulière d'un texte, la promulgation qui le rend « exécutoire » ne suffit pas ; il faut qu'elle soit suivie de sa publication qui, seule, le rend « obligatoire ».

C'est conformément à ces principes que le gouverneur général, respectant l'autonomie administrative et financière des colonies du groupe, rendit son arrêt du 31 décembre 1904 : les actes officiels du pouvoir central ou du gouvernement général promulgués ou insérés dans le journal officiel, devaient être publiés au journal officiel de chacune des colonies particulières « pour y prendre date, conformément aux règlements en vigueur. » La seconde opinion est celle de la jurisprudence du Conseil d'Etat (2) Elle ne voit dans la publication qu'une formalité

(1) Tribunal de 1re instance de Dakar : jugement du 11 février 1909. Rec. de lég. et jur. col. 1919, p. 222.

Arrêt de la Cour de cassation (Requêtes) en date du 28 avril 1913. Rec. 1913, p. 198.

(2) Arrêt du Conseil d'Etat en date du 26 avril 1918. Rec. de lég. et jur. col. 1918, p. 108. L'arrêt y est accompagné d'une note de M. DARESTE.

utile mais nullement indispensable et reconnaît au seul gouverneur général, le pouvoir de mettre un texte en vigueur.

Quelle que fût la valeur juridique de la première opinion, la seconde était plus heureuse au point de vue purement pratique, car elle affermissait la législation en vigueur en Afrique Occidentale; la validité de la plupart des publications faites dans les journaux officiels locaux était en effet très contestable : le lieutenant gouverneur se bornait souvent à « insérer les textes en mentionnant entre parenthèses l'arrêté de promulgation, ou même à insérer un simple renvoi au journal officiel du gouvernement général ou à mentionner les promulgations, contenues à ce journal, dans un compte-rendu sommaire ».

Sur avis du comité consultatif du contentieux du ministère des Colonies, un décret fut rendu le 2 janvier 1920, dans le but de faire cesser les divergences d'appréciation des tribunaux de l'ordre judiciaire et de ceux de l'ordre administratif. Il consacre l'interprétation du Conseil d'Etat.

D'après ce décret, le gouverneur général de l'Afrique Occidentale française promulgue les lois, décrets, arrêtés, et règlements émanant du pouvoir central ou du gouvernement général. Les actes ainsi promulgués doivent être publiés au journal officiel du gouvernement général. Ils sont exécutoires : 1° à Dakar, le jour de leur publication; 2° pour les autres localités des colonies du groupe, dans des délais déterminés par des arrêtés du gouverneur général. Toutefois, dans les circonstances exceptionnelles et en cas d'urgence, des délais spéciaux peuvent être fixés par un nouvel arrêté du gouverneur général.

Les lieutenants-gouverneurs et le commissaire du Niger assurent la publication, au journal officiel du territoire placé sous leur direction, des actes émanant de leur autorité; ces actes sont exécutoires dans des conditions établies suivant des règles analogues à celles qui ont été énoncées plus haut.

Dans les territoires où il n'existe pas encore de journal officiel particulier, le gouverneur général détermine par arrêté les conditions dans lesquelles les actes de l'autorité locale sont publiés et rendus exécutoires.

L'état de siège

La législation de l'état de siège date du 9 août 1849. Elle a été légèrement modifiée par les lois du 3 avril 1878 et du 27 avril 1916, rendues applicables dans les colonies par le décret du 30 décembre 1916.

La loi du 9 août 1849 permettait de déclarer l'état de siège, en cas de « péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure ». Ces termes trop vagues ont été précisés par la loi du 3 avril 1878 qui restreint la possibilité de déclarer l'état de siège au cas de « péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ».

Dans la métropole, l'état de siège ne peut être proclamé que par une loi ou, en cas d'ajournement ou de dissolution des Chambres, par le Président de la République qui est tenu de convoquer immédiatement le Parlement ou les comices électoraux. En cas de siège effectif d'une place, l'état de siège peut être déclaré par le commandant militaire.

Dans les colonies, la loi du 9 août 1849 attribue aux gouverneurs le droit de déclarer l'état de siège. Ils sont tenus d'en rendre compte immédiatement au gouvernement métropolitain (article 4).

Depuis la loi fondamentale de 1849, certaines colonies ont été groupées en gouvernements généraux, sans toutefois perdre leur autonomie financière et administrative. On peut se demander si le droit de déclarer l'état de siège appartient toujours aux gouverneurs des colonies, qui sont placés à leur tête avec le titre de lieutenant-gouverneur, ou si ce droit n'a pas été dévolu au gouverneur général. Les textes sont muets sur ce point; la loi du 27 avril 1916 et le décret du 30 décembre de la même année ne nous fournissent aucune indication à ce sujet. Nous estimons néanmoins que la deuxième opinion est la bonne; il nous semble qu'il doit appartenir exclusivement au gouverneur général de déclarer l'état de siège; on peut estimer, en effet, que ce pouvoir est un de ceux qui ont été dévolus à ce haut fonctionnaire en sa qualité de « dépositaire des pouvoirs de la République » par les décrets organiques. L'état de siège modifie les compétences; arme le gouvernement de pouvoirs nouveaux, etc... Cela touche aux pouvoirs les plus essentiels du gouverneur

général. C'est même en réalité un droit dont le pouvoir exécutif métropolitain n'aurait pu se démunir ; il a fallu une loi pour le conférer aux gouverneurs ; il ne peut donc appartenir qu'à la plus haute autorité.

Il est une autre raison, d'ordre pratique, qui nous confirme dans notre opinion : la loi de 1849 oblige le gouverneur qui a proclamé l'état de siège, à en rendre compte immédiatement au gouvernement métropolitain. Or, pour qu'une telle communication soit assurée, il faut qu'elle puisse se faire directement. Nous avons vu plus haut que, seul, le gouverneur général correspondait sans intermédiaire avec le gouvernement. Il est donc le seul qui remplisse la condition prescrite par l'article 4 de la loi de 1849, et par suite, il peut seul proclamer l'état de siège.

C'est donc à juste titre que lors de la dernière guerre, le gouverneur général de l'Indo-Chine a établi l'état de siège au Tonkin, par un arrêté du 28 mars 1915.

Les pouvoirs des gouverneurs généraux en matière militaire

Les pouvoirs des gouverneurs généraux en matière militaire ont été définis tout d'abord par les traités suivants :

pour l'Indo-Chine : décrets des 27 janvier 1886, 20 octobre 1887 et 3 février 1891, abrogés et remplacés par le décret du 21 avril 1891 ;

pour l'Afrique Occidentale française : décret du 16 juin 1895 ;

pour Madagascar : décret du 11 juillet 1896 étendant au résident général les pouvoirs conférés au gouverneur général de l'Indo-Chine et aux gouverneurs des colonies, par les décrets des 27 janvier 1886 et 3 février 1890. Nous rappelons que toutes les attributions du résident général de Madagascar ont été dévolues au gouverneur général par décret du 30 juillet 1897.

La question était délicate de savoir dans quelle mesure les commandants des forces militaires devaient être placés sous l'autorité des gouverneurs des colonies. Elle fut longuement débattue à la Chambre des députés à l'occasion de la loi du 30 juillet 1893 sur l'armée coloniale, mais la discussion n'aboutit à aucun résultat positif (1). La question fut réglée par le décret

(1) Voir la discussion dans le « Recueil Sirey » 1894, p. 663.

du 9 novembre 1901 qui unifia les dispositions relatives aux rapports des gouverneurs généraux et gouverneurs des colonies avec les commandants des troupes. Ce décret fut complété par le décret du 31 octobre 1902 instituant les conseils de défense, lui-même modifié par le décret du 26 mai 1903 portant organisation des groupements des forces militaires stationnées aux colonies. Cette organisation a été légèrement changée par le décret du 17 novembre 1909 qui a fait du Congo un groupe indépendant. Le décret du 21 juin 1906 a réglé l'administration des troupes coloniales dans les divers groupements.

Les relations des commandants de la marine avec les gouverneurs généraux et gouverneurs des colonies ont été définies par le décret du 3 novembre 1905 relatifs aux attributions des commandants de la marine aux colonies.

Les dispositions compatibles de ces divers décrets ont été maintenues par le décret du 20 octobre 1911 qui fixe les pouvoirs du gouverneur général de l'Indo-Chine.

Voyons d'après ces textes quels sont actuellement les pouvoirs des gouverneurs généraux des colonies.

Les gouverneurs généraux et la défense des colonies

Les gouverneurs généraux sont responsables, sous l'autorité directe du ministre des colonies, de la défense intérieure et extérieure des territoires soumis à leur autorité. Ils disposent à cet effet des forces de terre et de mer qui y sont stationnées.

Ils président de droit les conseils de défense des groupes de colonies qui ont été institués par le décret du 31 octobre 1902 et modifiés par le décret du 26 mai 1903. Ces conseils, qui ont pour vice-président le commandant supérieur des troupes, sont chargés d'étudier les questions d'organisation militaire et défensive de la colonie, qui leur sont transmises pour examen par le ministre des Colonies. Ils doivent également, quand le gouverneur général le demande, émettre leur avis sur les mesures qu'il semble utile de prendre d'urgence sans attendre l'assentiment du ministre.

Les opérations militaires

C'est sous la haute autorité des gouverneurs généraux que les commandants supérieurs des troupes exercent en tout temps et en toute circonstance, le commandement de toutes les forces militaires du groupement.

Les gouverneurs généraux ne peuvent, en aucun cas, prendre le commandement direct des troupes (1).

Aucune opération militaire, sauf le cas d'urgence où il s'agirait de repousser une agression, ne peut être entreprise sans l'autorisation du gouverneur général qui en fixe le caractère et le but. Il en est de même pour toute modification d'une opération en cours. La conduite et l'exécution en appartiennent à l'autorité militaire qui est tenue de rendre compte au gouverneur général.

La répartition des troupes

Les créations ou suppressions de postes militaires aux colonies, qu'il s'agisse d'installations matérielles ou de mouvements de troupes, ne sont ordonnées par l'autorité militaire qu'après décision du gouverneur général, prise sur l'avis ou l'initiative du commandant supérieur des troupes.

La répartition des troupes entre le gouvernement général et les autres colonies du groupement militaire (2) est arrêtée par le ministre des Colonies après avis du ministre de la Guerre. Elle ne peut être modifiée en temps de paix par les autorités locales. En temps de guerre, les troupes et services stationnés dans une colonie du groupement, y compris les réserves locales, peuvent être appelés en totalité ou en partie à rallier le gouvernement général ou toute autre colonie du groupement, sur l'ordre du ministre des Colonies. Cet ordre peut, dans le cas de nécessité, être donné par le gouverneur général, mais la me-

(1) Cette prescription qu'on trouve dans plusieurs décrets antérieurs n'a pas été formulée explicitement par le décret du 9 novembre 1900. Elle correspond bien cependant à l'esprit de ce texte et doit être considérée comme encore en vigueur. Elle a été énoncée à nouveau dans le décret du 20 octobre 1911 qui fixe les pouvoirs du gouverneur général de l'Indo-Chine.

(2) Prévu par le décret du 26 mai 1903.

sure doit être proposée par le commandant supérieur des troupes. Il en est rendu compte immédiatement au ministre des Colonies.

A l'heure actuelle, ces dispositions ne s'appliquent en fait (1) qu'à un seul gouvernement général : le gouverneur général de Madagascar pourrait, en cas de guerre, donner l'ordre aux troupes stationnées à la Réunion de rejoindre Madagascar ou les Comores.

Il est bon, à ce sujet, de remarquer que les troupes de la Réunion (2) sont placées sous les ordres de l'officier d'infanterie ou d'artillerie coloniale le plus ancien dans le grade le plus élevé. Cet officier, qui prend le nom de commandant des détachements, exerce son commandement sous l'autorité du gouverneur de la colonie ; il est responsable à son égard de l'emploi des troupes à l'intérieur de l'île. Il correspond directement avec le commandant supérieur des troupes pour les questions d'ordre technique telles que l'instruction, la discipline et l'administration intérieure des forces militaires. La correspondance qui se rapporte à toutes les autres questions telles que l'emploi des troupes, les changements de poste ou de garnison, le maintien de l'ordre, est toujours transmise par l'intermédiaire du gouverneur.

En ce qui concerne l'emploi des troupes, le gouverneur de la Réunion correspond directement avec le ministre des Colonies sans avoir à passer par l'intermédiaire du gouverneur général de Madagascar.

(1) Elle vont s'appliquer, au moins en partie, aux gouvernements de l'Afrique Occidentale et de l'Afrique Equatoriale en ce qui concerne le Togo et le Cameroun ; en effet, les forces militaires de ces territoires ont été placées sous l'autorité des commandants supérieurs des troupes de Dakar et de Brazzaville (décret du 29 mars 1920 pour le Cameroun) mais les territoires eux-mêmes sont administrés par des commissaires de la République, que les décrets du 23 mars 1921 ont rendus à peu près indépendants des gouverneurs généraux.

Ces dispositions s'appliquent encore aux groupements des Antilles et du Pacifique, où les attributions qui appartiennent aux gouverneurs généraux dans les quatre autres groupes, sont dévolues au gouverneur de la « colonie principale » (la Martinique pour le groupe des Antilles, la Nouvelle-Calédonie pour le groupe du Pacifique).

(2) Il en est de même pour les colonies des groupes des Antilles et du Pacifique autres que la colonie principale.

L'affectation des officiers

C'est le commandant supérieur des troupes qui répartit dans les différentes unités et les divers services militaires, les officiers et assimilés mis à sa disposition sans affectation spéciale par le ministre de la Guerre; il prescrit également les mutations qui les concernent. Cependant, ces désignations sont soumises, préalablement, au visa du gouverneur général qui, en cas de désaccord, rend compte aussitôt au ministre des Colonies.

Lorsqu'il s'agit de militaires placés ou non hors cadres, qui doivent remplir des fonctions d'état-civil ou bien d'ordre politique ou administratif, les affectations sont arrêtées par le gouverneur général sur l'avis conforme du commandant supérieur des troupes, qui donne aussitôt les ordres nécessaires.

En Indo-Chine, le gouverneur général peut, après avis du résident supérieur et de l'autorité militaire, décider, en conseil de gouvernement, que, dans certains territoires, l'autorité militaire exercera les pouvoirs du résident supérieur. Ces territoires rentrent ultérieurement sous le régime normal, par décision du gouverneur général.

Les gouverneurs généraux et les autorités maritimes

Les commandants de la marine, ainsi que nous l'avons déjà dit plus haut, relèvent exclusivement du ministre de la Marine pour un certain nombre de matières; ils doivent toutefois, en se conformant aux instructions qu'ils ont reçues des gouverneurs généraux, tenir ces hauts fonctionnaires au courant des décisions qui peuvent les intéresser.

Les commandants de la marine relèvent du gouverneur général pour tout ce qui concerne la défense de la colonie. Leur correspondance à cet égard est adressée au ministre de la Marine, sous le couvert du ministre des Colonies. Il en est ainsi notamment quand elle a trait à la création ou au développement de nouveaux centres de stationnement pour les flottilles.

Dans tous les cas, la correspondance émanant du ministre de la Marine est envoyée directement au commandant de la mari-

ne; toutefois, un double de cette correspondance est adressée au ministre des Colonies pour être transmise au gouverneur général lorsqu'elle concerne la défense de la colonie.

Pouvoirs spéciaux en temps de guerre

En temps de guerre, le gouvernement peut détacher temporairement de l'autorité du commandant de la marine les navires affectés à la défense fluviale pour les faire concourir, sous les ordres des commandants supérieurs des troupes, à des opérations combinées avec les forces de terre.

Même contre le gré du commandant de la marine, excipant de ses instructions générales ou des ordres d'une force navale réclamant son concours, le gouverneur général peut réquisitionner et détourner temporairement de leur mission certains navires non affectés primitivement à la défense des places de la colonie. Ces navires, nominativement désignés par le Ministre de la Marine après entente avec le ministre des Colonies, peuvent appartenir aux catégories suivantes : torpilleurs et sous-marins faisant partie de flottilles qui ont leur centre principal dans la colonie, gardes-côtes ou canonnières qui y sont en station. Ils n'en restent pas moins d'ailleurs sous les ordres du ministre de la Marine.

De même, le gouverneur général peut, contre le gré du commandant militaire de la défense, permettre aux éléments mobiles affectés à un point d'appui de la flotte, d'agir hors du rayon de la place.

En temps normal, le gouverneur général approuve les exercices combinés des armées de terre et de mer.

Appréciation des gouverneurs généraux sur les commandants des troupes

Les gouverneurs généraux sont tenus d'adresser annuellement (1) au ministre des Colonies, des notes indiquant leur appréciation sur les commandants supérieurs des troupes et les commandants de la marine. Ces notes sont transmises aux mi-

(1) Au moment de l'inspection générale pour le commandant supérieur des troupes. Chaque année et au moment où il cesse d'exercer ses fonctions, pour le commandant de la marine.

nistres de la guerre et de la marine et jointes aux dossiers personnels des officiers.

L'instruction judiciaire

Bien qu'aucun texte ne l'ait dit explicitement, les gouverneurs généraux possèdent, en matière judiciaire, les pouvoirs que détient le ministre de la Justice dans la métropole (1). Ils ne pourraient pas, comme les préfets en ont la faculté, d'après l'article 10 du code d'instruction criminelle, faire eux mêmes des actes d'instruction (2), mais ils sont libres de donner aux procureurs généraux l'ordre d'ouvrir des informations ou de commencer des poursuites.

Le décret du 19 mai 1919 qui a réorganisé la justice en Indo-Chine, a toutefois enlevé ce droit au gouverneur général en spécifiant qu'il ne possédera plus « l'autorité judiciaire ».

En matière de justice militaire, les pouvoirs des gouverneurs généraux ont été fixés par le décret du 23 octobre 1903, qui a organisé le service de la justice militaire dans les troupes coloniales : « Les ordres d'informer et de mise en jugement sont « donnés par le gouverneur général, qui ne doit statuer qu'après « avoir pris l'avis du gouverneur de la colonie où le crime a « été commis, et, en outre, s'il s'agit d'un militaire, du commandant supérieur des troupes (3) » (article 6).

(1) Ce droit n'appartenait pas aux gouverneurs des colonies, d'après les ordonnances organiques, tout au moins suivant l'interprétation de la circulaire ministérielle du 15 octobre 1853. Il est cependant impossible de ne pas le placer parmi ceux qui ont été dévolus aux gouverneurs généraux en leur qualité de « dépositaires des pouvoirs de la République ».

(2) Les lieutenants-gouverneurs ne sont pas non plus officiers de police judiciaire. Les administrateurs ont cette qualité dans certaines colonies.

(3) Les pouvoirs ainsi conférés aux gouverneurs généraux appartiennent dans la métropole au général commandant la division et au ministre de la Guerre (article 108 du décret du 9 juin 1857, Code de Justice militaire).

Lors de la réunion temporaire de l'Afrique Occidentale et de l'Afrique Equatoriale sous l'autorité du gouverneur général de l'Afrique Equatoriale, ces pouvoirs furent transférés au secrétaire général de l'Afrique Equatoriale par un décret du 25 juin 1918.

Les conflits

On peut se demander à qui appartient le droit d'élever les conflits d'attribution dans les colonies. L'ordonnance du 1^{er} juin 1828, encore en vigueur actuellement, règle la question en ce qui concerne la métropole; reprenant les termes de l'arrêté consulaire du 13 brumaire an X, elle accorde exclusivement au préfet le droit d'élever les conflits. Le ministre, supérieur hiérarchique du préfet, ne pourrait même pas se substituer à lui pour cet acte. Il peut seulement l'inviter à le faire, quitte à révoquer son subordonné dans le cas où ce dernier s'y refuserait.

Dans les colonies, la jurisprudence avait reconnu de bonne heure aux gouverneurs, qualité nécessaire pour élever les conflits. Le décret du 5 août 1881, rendu applicable aux colonies françaises par le décret du 7 septembre de la même année, a respecté cette jurisprudence.

Mais, depuis lors, certaines de nos colonies ont été groupées en gouvernements généraux, de telle sorte qu'au dessus des simples gouverneurs on trouve maintenant un gouverneur général à qui les textes accordent la qualité de « dépositaire des pouvoirs de la République ». Dans ces conditions, est-ce aujourd'hui à ce haut fonctionnaire qu'appartient le droit d'élever le conflit ou demeure-t-il toujours entre les mains des gouverneurs des colonies placés sous ses ordres ?

Une décision récente du tribunal des conflits a tranché définitivement la question : elle a reconnu aux seuls lieutenants-gouverneurs qualité pour élever le conflit; un arrêté de conflit du gouverneur général de l'Afrique Occidentale française a été annulé comme entaché du vice d'incompétence.

Voici dans quelles conditions cette décision importante est intervenue : Au cours d'une instance pendante devant la Cour d'appel de l'Afrique Occidentale française (1), un déclinatoire

(1) Il ne s'agissait pas d'ailleurs, dans l'espèce, d'une affaire intéressant un service d'une colonie déterminée mais d'un litige entre le directeur des câbles français et un de ses employés. La décision du tribunal des conflits doit donc être considérée comme absolument générale.

de compétence fut présenté par le gouverneur général sur l'ordre du ministre, le 4 novembre 1919. L'arrêté de conflit fut pris par le gouverneur général le 9 décembre 1919. Il fut annulé pour incompétence par le tribunal des conflits, le 22 mars 1920. Les motifs de cet arrêt sont les suivants :

« Considérant que, d'après l'article 6 du décret du 18 octobre 1904, les colonies composant le gouvernement général de l'Afrique Occidentale française possèdent leur autonomie financière et administrative, qu'elles sont administrées chacune, sous la haute autorité du gouverneur général, par un gouverneur des colonies portant le titre de lieutenant-gouverneur.

« Considérant qu'il résulte de cette disposition combinée avec l'article 4 du décret du 5 août 1881, rendu applicable à toutes les colonies françaises par le décret du 7 septembre 1881, que le droit d'élever le conflit d'attribution appartient exclusivement au lieutenant-gouverneur du Sénégal, etc... ».

Cette jurisprudence doit être approuvée. Nous avons déjà montré que dans les groupes de colonies, les lieutenants-gouverneurs restaient investis de toutes les attributions appartenant aux gouverneurs des colonies, qui n'avaient pas été transférées explicitement ou implicitement au gouverneur général. L'élévation des conflits n'est pas des premières; elle n'est pas non plus des secondes, car on ne pourrait ranger parmi les « pouvoirs de la République » un droit qui dans la métropole n'appartient qu'aux préfets et ne peut pas être excusé directement par le gouvernement central.

Ajoutons, pour terminer, que la décision du 22 mars 1920 est conforme à l'esprit de la jurisprudence antérieure; il avait déjà été reconnu qu'en Algérie, seuls, les préfets des trois départements pouvaient élever les conflits, à l'exclusion du gouverneur général.

Le droit de grâce

On a parfois proposé une mesure qui, à première vue, semble présenter quelque intérêt. Elle consisterait à confier aux gouverneurs généraux le droit de grâce que possède le Président de la République.

Les hauts fonctionnaires qui dirigent les destinées de nos grandes colonies, mieux au courant que le chef de l'Etat de la mentalité locale et des conditions dans lesquelles les infractions à la loi sont commises, paraîtraient plus aptes que lui à faire un usage judicieux du droit de statuer sur les recours en grâce. De plus, l'éloignement des colonies et la difficulté des communications avec la métropole, ne permettent pas toujours aux condamnés de voir examiner leurs recours dans un bref délai. Dans le cas le plus grave, la sentence peut avoir été exécutée avant que le Président de la République ait eu le temps de faire usage de son droit de grâce.

Ce sont ces considérations qui amenèrent le gouvernement à déléguer au gouverneur général de l'Indo-Chine, par un décret du 17 octobre 1887, les pouvoirs que possède le Président de la République en matière de grâce. Ce décret dut être abrogé peu après (1), car son illégalité était évidente : le droit de grâce appartient sans aucune restriction au chef de l'Etat, d'après la constitution de 1875, mais il n'appartient qu'à lui seul : il ne peut en conséquence être délégué à qui que ce soit. Dans son traité du droit de grâce sous la République, M. Gouraincourt l'a nettement reconnu (2) : « le Président de la République ne pourrait, comme les rois sous l'ancienne monarchie, sans outrepasser les pouvoirs qui lui ont été confiés, transmettre à un autre le droit d'accorder des grâces, autoriser par exemple certains personnages à accorder discrétionnairement des faveurs aux condamnés » (3).

Si le droit de grâce ne peut appartenir aux gouverneurs généraux, on doit par contre leur reconnaître celui de faire surseoir aux exécutions jusqu'à la décision du Président de la République. Ce droit avait été donné aux gouverneurs des vieilles colonies par les ordonnances organiques (4) ; bien qu'il n'ait pas été

(1) Décret du 12 novembre 1887.

(2) Page 61.

(3) En ce sens, voir également Pierre DARESTE. « Les voies de recours contre les actes de la Puissance publique : « Le Président de la République ne pourrait déléguer ni le droit de grâce ni le droit de promulguer les lois (page 9).

(4) Le sursis y était de droit quand deux membres du conseil privé le demandaient (décision du 28 octobre 1868).

dévolu explicitement aux gouverneurs généraux par les décrets qui fixent leurs attributions, on doit estimer qu'il est de ceux que leur permet d'exercer leur qualité de « dépositaires des pouvoirs de la République ».

L'octroi des dispenses de mariage

Bien que les textes organiques ne l'aient pas stipulé explicitement, nous estimons, pour les raisons exposées ci-dessus, que l'on doit considérer comme dévolu aux gouverneurs généraux, le pouvoir reconnu aux gouverneurs des vieilles colonies, d'accorder les dispenses de mariage dans les cas prévus par l'article 145 (défaut d'âge) et l'article 164 (mariage au degré prohibé) du Code civil.

CHAPITRE IV

LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES GOUVERNEURS GÉNÉRAUX

Dans une circulaire du 28 juillet 1917 (1), adressée aux lieutenants-gouverneurs de l'Afrique Occidentale française, le gouverneur général Van Vollenhoven affirmait que d'après les textes qui déterminaient ses attributions, son pouvoir réglementaire était très peu étendu. Cette appréciation ne nous paraît pas tout à fait juste : Mettant même à part les questions financières, il est certain que de nombreux décrets ont permis aux gouverneurs généraux d'édicter des règlements sur beaucoup de points ; on pourrait, du reste, soutenir que le pouvoir réglementaire a été dévolu aux gouverneurs généraux dans toute son ampleur par les textes qui ont chargé ces hauts fonctionnaires de « l'organisation des services ».

Les règlements de police

Nous avons déjà parlé à plusieurs reprises des décrets des 6 mars et 20 septembre 1877 qui permettent aux gouverneurs (2) de sanctionner leurs règlements par des peines de quinze jours de prison et de 100 francs d'amende.

Les gouverneurs généraux ont parfois utilisé ces textes pour édicter des règlements de police. Bien que de telles mesures semblent être de la compétence des lieutenants-gouverneurs (3), la jurisprudence a admis que les pouvoirs des gouverneurs gé-

(1) Recueil de législation et jurisprudence coloniales 1918, p. 397.

(2) Nous avons indiqué que le gouvernement métropolitain considérait ces décrets comme applicables aux gouverneurs généraux.

(3) Le décret du 20 octobre 1911 relatif aux pouvoirs du gouverneur de la Cochinchine et des résidents supérieurs des protectorats de l'Indo-Chine, est fort explicite sur ce point.

néraux pouvaient concourir sur ce point avec ceux de leurs subordonnés (1).

Les pouvoirs réglementaires conférés spécialement aux gouverneurs généraux

Nous avons dit plus haut que des textes spéciaux avaient souvent autorisé les gouverneurs généraux à réglementer certaines matières; ce fait s'est produit notamment pour les réquisitions militaires; étudions-les à titre d'exemple :

Le décret du 17 septembre 1893, rendu en Conseil d'Etat, avait déclaré applicable aux colonies la loi du 3 juillet 1877, sur les réquisitions militaires. Des doutes s'élevèrent sur la légalité de ce décret, en ce qui concernait celles de nos possessions où, aux termes de l'article 3 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, les questions touchant le régime de la propriété, ne pouvaient être résolues que par des lois; le conseil du contentieux consultatif des colonies émit en conséquence, le 20 février 1899, le vœu que ce décret fût abrogé. Les études poursuivies par la suite démontrèrent qu'une réglementation des réquisitions militaires ne présenterait d'intérêt réel que pour les gouvernements généraux qui seuls étaient dotés d'une organisation militaire complète. On estima d'autre part que la législation en vigueur dans la métropole ne pouvait être appliquée uniformément à ces colonies.

Le décret du 17 septembre 1893 fut abrogé en conséquence et remplacé par le décret du 30 août 1908 (2). « Dans les colonies de l'Indo-Chine, de l'Afrique Occidentale française, de Madagascar et du Congo, les réquisitions militaires sont réglementées par des arrêtés des gouverneurs généraux, rendus en conseil de

(1) Notamment pour la police de la navigation en Indo-Chine. Arrêts de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 8 février 1907 (Tonkin) et du 15 juin 1911 (Cambodge). Arrêt du Conseil d'Etat Bachthaï-Buaï du 18 mars 1921.

(2) Un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique peut être abrogé ou modifié par un décret simple, lorsque la consultation du Conseil d'Etat n'était pas obligatoire (Arrêts de la Cour de cassation des 10 juin 1912 et février 1914). En conséquence, la légalité du décret du 30 août 1908 a été reconnue par la Cour d'appel de Madagascar, dans un arrêt du 27 août 1919.

gouvernement après avis du conseil de défense et sous réserve de l'approbation du ministre des Colonies ». Ces arrêtés sont provisoirement exécutoires ; dans le cas où le ministre refuserait de les approuver, sa décision ne porterait effet que depuis le jour où elle serait connue dans la colonie .

Se basant sur ce décret, le gouverneur général de Madagascar a rendu un arrêté en date du 27 août 1909, modifié par un autre arrêté du 21 août 1916, qui étend la possibilité des réquisitions militaires à la satisfaction des besoins des services métropolitains (administration de guerre).

En Indo-Chine, un arrêté d'exécution fut pris par le gouverneur général, le 29 juin 1909. Afin de mettre en harmonie la législation locale avec les dispositions nouvelles que les hostilités avaient amené à prendre en France, un nouvel arrêté fut rendu le 22 novembre 1917 ; des sanctions pénales ont été établies pour le faire respecter par un décret du 24 avril 1918.

L'organisation des services

Aux termes des décrets qui ont déterminé leurs pouvoirs, les gouverneurs généraux sont chargés d'organiser les services et d'en régler les attributions.

Les grandes lignes de l'organisation des services principaux sont généralement tracées par le gouvernement métropolitain ; les gouverneurs généraux n'ont le plus souvent à en régler que les points de détail ; ils sont complètement libres d'organiser, comme ils l'entendent, les services d'importance secondaire.

C'est ainsi que les divers décrets portant création des caisses locales des retraites (1) ont chargé les gouverneurs généraux de fixer par arrêtés les détails d'exécution, notamment au point de vue de la nature et de la forme des justifications à produire à l'appui des demandes de pension.

(1) Les caisses locales des retraites ont été créées :
en Indo-Chine, par le décret du 5 mai 1898 ;
à Madagascar, par le décret du 22 novembre 1904 (le service a été réorganisé par le décret du 17 janvier 1917) ;
en Afrique Occidentale française, par le décret du 12 juillet 1912 ;
en Afrique Equatoriale française, par le décret du 28 juin 1913.

Il ne nous est pas possible d'étudier les pouvoirs de chacun des gouverneurs généraux, en fait de réglementation de tous les services : Travaux publics, Postes et Télégraphes, Service forestier, Service sanitaire, Assistance médicale, etc... Nous nous contenterons d'examiner leurs attributions en ce qui concerne l'organisation de la justice et la constitution des communes.

L'organisation de la justice

En Indo-Chine, le gouverneur général est chargé d'édicter les règlements destinés à assurer la plus prompte expédition des affaires; il fixe, sur la proposition de la Cour d'appel, le nombre et la durée des audiences des cours et des tribunaux. Les arrêtés qu'il prend à cet égard sont soumis à l'approbation du ministre des Colonies.

Il procède, sur la proposition du chef du service judiciaire, à la constitution du personnel suivant : « commis-greffiers, secrétaires, fonctionnaires et agents attachés au service de la justice » (1).

Il détermine, au Laos et en Annam, la limite des ressorts des Cours d'appel de Hanoï et de Saigon (2).

A Madagascar, le décret du 9 juin 1896 a chargé le gouvernement général de régler tout ce qui concerne la fixation des jours et heures des audiences, leur police, les tarifs, les droits de greffe, la discipline sur les notaires et les fonctionnaires attachés au service de la justice (3). Les arrêtés pris à cet effet sont soumis à l'approbation du ministre des Colonies; ils sont provisoirement exécutoires.

Le décret du 9 juin 1896 a institué des Cours criminelles dont les attributions sont analogues à celles de nos cours d'assises; elles se composent, sous la présidence du juge-président ou du juge de paix, de deux fonctionnaires désignés par arrêté, et de deux assesseurs tirés au sort sur une liste de dix notables français, dressée par le gouverneur général; ce haut fonctionnaire

(1) Décret du 17 mai 1895.

(2) Décret du 19 mai 1919.

(3) Article 37 ; c'est ainsi qu'un arrêté du gouverneur général de Madagascar, en date du 19 juillet 1916, a fixé les frais de justice.

a la faculté d'établir de telles cours partout où le besoin s'en fait sentir.

L'article 23 du même décret a conféré au gouverneur général le pouvoir d'établir des avocats-défenseurs.

En Afrique Occidentale, aucun texte précis n'a fixé les attributions du gouverneur général en matière d'organisation de la justice: le décret du 10 novembre 1903 est muet sur ce point; il laisse seulement à ce haut fonctionnaire le soin de réserver les territoires où les mesures prescrites ne seraient pas applicables immédiatement (article 93); il détermine diverses règles sur les greffiers, huissiers, commissaires-priseurs et conseils-commissionnés.

Le tarif des frais de justice est établi par le gouverneur général en se fondant sur ses pouvoirs généraux (1). Jusqu'en 1904, cette matière avait été réglée par des arrêtés des gouverneurs (2).

Le gouverneur général a également trouvé dans ses pouvoirs généraux celui d'établir des avocats-défenseurs et de les organiser (3).

En Afrique Equatoriale française, les formes de la procédure ainsi que celles de l'opposition devant la Cour criminelle sont réglées par des arrêtés du gouverneur général, pris en conseil de gouvernement sur la proposition du procureur général, et après avis de la Cour d'appel; ces arrêtés sont approuvés par décret (4).

L'article 36 du décret du 16 avril 1913 a conféré au gouverneur général le pouvoir de régler⁽⁵⁾ toutes les questions relatives au bon fonctionnement de la justice (greffe, notariat, avo-

(1) Arrêtés des 25 novembre 1912 (Rec. de lég. et jur. 1914, p. 358) et 6 novembre 1916 (Rec. 1917, p. 346).

(2) Le lieutenant-gouverneur du Dahomey a encore pris un arrêté à ce sujet en 1905.

(3) Arrêté du 26 décembre 1905. (Rec. de lég. et jur. col. 1906, p. 351).

(4) Décret du 27 juillet 1917.

(5) Ces questions sont réglées par arrêtés pris en conseil de gouvernement ou en commission permanente sur la proposition du procureur général.

L'organisation des communes

cats-défenseurs, huissiers, assistance judiciaire, transports, discipline judiciaire).

Les municipalités doivent être considérées comme l'un des services dont l'organisation a été conférée aux gouverneurs généraux par les décrets organiques (1).

C'est à ce titre que le gouverneur général de l'Indo-Chine a établi sur le modèle métropolitain, par un arrêté du 31 décembre 1891, les communes d'Hanoï et de Haïphong, antérieurement créées par des arrêtés locaux (2) ; il a institué de même une municipalité à Pnom-Penh par un arrêté du 6 avril 1903.

Le décret du 2 février 1899 a précisé le rôle du gouverneur général de Madagascar dans l'organisation des communes.

Le gouverneur général peut, par arrêté pris en conseil d'administration et approuvé par le ministre des Colonies, ériger en communes les principaux centres de population ; il détermine en même temps la composition et les attributions des commissions consultatives municipales ; l'administrateur du chef-lieu de la province fait fonction de maire et d'ordonnateur de toutes les dépenses civiles de la commune.

Le gouverneur général fixe par arrêtés les impôts qui doivent alimenter le budget municipal ; il peut faire contribuer le budget du gouvernement général aux dépenses de la commune si les revenus sont insuffisants ; il approuve en conseil d'administration les budgets établis par l'administrateur-maire.

Le décret du 9 octobre 1913 a autorisé le gouverneur général de Madagascar à ériger en municipalités les commissions municipales prévues par le décret du 2 février 1899. Les arrêtés pris à cet effet doivent être soumis à l'approbation du ministre des Colonies.

Les conseils municipaux, dont le décret du 9 octobre 1913 a permis la création, se composent de cinq à onze membres français et de deux à quatre membres indigènes ; les conseillers français sont élus au suffrage universel par les Français inscrits

(1) Arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon) du 20 janvier 1899. Rec. de lég. et jur. col. 1899, p. 147.

(2) Un décret du 11 juillet 1908 a réorganisé les municipalités de Hanoï, de Haïphong et de Saigon (créée par un décret du 8 janvier 1877). Ce décret a été modifié par un décret du 29 avril 1915.

sur la liste électorale de la commune, les conseillers indigènes sont nommés par le gouverneur général.

Les membres français des municipalités élisent deux ou trois d'entre eux aux fonctions d'adjoints à l'administrateur-maire de la commune.

Le gouverneur général peut suspendre les conseils municipaux pour une durée de moins d'un mois ou les dissoudre ; c'est à lui qu'appartient également le droit de déclarer nulles, d'annuler ou d'approuver certaines de leurs délibérations.

Les pouvoirs du gouverneur général de l'Afrique Occidentale française en fait d'organisation des communes ont été fixés, en dernier lieu, par le décret du 4 décembre 1920.

Le gouverneur général peut créer ou organiser, en conseil de gouvernement, des communes mixtes, sur le rapport du lieutenant-gouverneur de la colonie, et après avis du conseil d'administration ou du conseil privé ; les localités érigées en communes doivent justifier d'un développement suffisant pour leur permettre de posséder les ressources nécessaires à l'équilibre de leur budget.

Ces communes mixtes sont administrées par un administrateur des colonies, qui prend le nom d'administrateur-maire ; ce fonctionnaire est assisté d'une commission municipale dont la formation peut s'effectuer suivant le degré de développement de la commune mixte, sous les trois formes suivantes :

1° Commission municipale dont les membres sont nommés par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil privé ou d'administration ;

2° Commission municipale dont les membres sont élus au suffrage restreint ;

3° Commission municipale dont les membres sont élus au suffrage universel.

Le gouverneur général détermine par des arrêtés pris en conseil de gouvernement, le mode de constitution, de fonctionnement et, d'une manière générale, le régime administratif et financier des communes mixtes ainsi créées (1).

(1) Les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation des communes de plein exercice du Sénégal peuvent notamment être appliquées à ces communes mixtes.

En Afrique Equatoriale, le décret du 14 mars 1911 modifié par le décret du 17 avril 1920, a permis la création de communes mixtes par arrêté du gouverneur général : ce haut fonctionnaire détermine, par l'arrêté de constitution, la composition et les attributions des commissions municipales, la nomenclature des ressources et l'organisation générale de la commune. L'arrêté doit être pris en conseil de gouvernement et soumis à l'approbation du ministre des Colonies; le gouverneur général peut toutefois le rendre provisoirement applicable.

Les pouvoirs des gouverneurs généraux en matière financière

Les pouvoirs des gouverneurs généraux en matière financière ont été définis par les textes organiques qui fixent les attributions de ces hauts fonctionnaires et par le décret du 30 décembre 1912 portant réorganisation du régime financier des colonies, modifié par les décrets des 4 juillet et 4 décembre 1920.

Les budgets. — le budget général

Le décret du 31 juillet 1898 a créé, en Indo-Chine, un budget général destiné à subvenir aux dépenses d'intérêt commun des colonies et protectorats de l'Union, et distinct des budgets locaux. Cette institution a été étendue à l'Afrique Occidentale française par le décret du 18 octobre 1904 (1), et à l'Afrique Equatoriale française par le décret du 15 janvier 1910. Le projet de budget général est préparé par le gouverneur général, d'après une nomenclature-type fixée en recettes et en dépenses par le ministre des Colonies. Il est délibéré par le conseil de gouvernement pour l'Indo-Chine, l'Afrique Occidentale française et l'Afrique Equatoriale française, et par le conseil d'administration pour Madagascar. Il est approuvé par décret rendu sur la proposition du ministre des Colonies (2).

(1) D'après le décret du 1er octobre 1902, les dépenses d'intérêt commun de l'Afrique Occidentale étaient inscrites au budget des territoires de la Sénégambie et du Niger ; ce budget recevait alors des contributions des diverses colonies du groupe.

(2) Les budgets annexes sont approuvés dans la même forme que le budget général.

Le budget général est rendu exécutoire, avant l'ouverture de chaque exercice, par un arrêté du gouverneur général. Quand l'approbation par décret n'est pas encore intervenue à la date de l'ouverture de l'exercice, cet arrêté rend le budget provisoirement exécutoire, en attendant l'arrêté de promulgation du décret; toutefois, aucune disposition nouvelle incorporée dans le projet de budget ne peut recevoir un commencement d'exécution avant l'approbation du gouvernement métropolitain.

Les budgets (1) sont imprimés, publiés et communiqués au Parlement. A chaque budget est annexé un tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée pendant l'exercice. Les budgets sont notifiés aux trésoriers-payeurs et aux contrôleurs financiers.

Les crédits supplémentaires, reconnus nécessaires en cours d'exercice, sont votés, arrêtés et approuvés dans les mêmes conditions et par les mêmes autorités que les budgets généraux. En cas d'urgence, s'il n'est pas possible de réunir les conseils de gouvernement en session extraordinaire, les crédits supplémentaires sont arrêtés par le gouverneur général, en commission permanente (2); les décisions prises sont soumises à la ratification du conseil, dans sa plus prochaine session. Les arrêtés ouvrant les crédits supplémentaires sont immédiatement soumis à l'approbation du gouvernement métropolitain, avec l'indication des voies et moyens affectés au paiement des dépenses ainsi autorisées. Si les circonstances ne permettent pas d'obtenir cette approbation en temps utile, les gouverneurs peuvent rendre leurs arrêtés provisoirement exécutoires. Les crédits supplémentaires sont notifiés aux trésoriers-payeurs, qui produisent à la Cour des comptes, avec les budgets, les copies des actes d'autorisation.

Les budgets généraux peuvent recevoir des subventions de la métropole ou être appelés à lui verser des contributions; dans les deux cas, c'est la loi de finances qui statue.

(1) Ces dispositions s'appliquent à tous les budgets.

(2) La même faculté s'applique évidemment aux opérations moins graves que la création de crédits supplémentaires, telles que les virements de crédit de chapitre à chapitre, l'annulation des crédits et les prélèvements sur les fonds de réserve.

Les budgets généraux peuvent de même recevoir des contributions des diverses colonies du groupe, ou leur attribuer des subventions. La question est réglée par le gouverneur général, qui statue en conseil de gouvernement. La décision n'est définitive qu'après l'approbation du budget général par le chef de l'Etat.

En dehors de ces contributions et subventions, voyons quelles sont les dépenses et recettes des budgets généraux des groupes de colonies (1).

Ces budgets pourvoient aux dépenses :

- 1° du gouvernement général et des services généraux (2) ;
- 2° du service de la dette ;
- 3° de l'inspection mobile des colonies ;
- 4° du service de la justice française (3) ;
- 5° des travaux publics d'intérêt général qui ne sont pas entrepris sur le budget spécial des fonds d'emprunt (4) ;
- 6° des frais de perception des recettes attribuées au gouvernement général ;
par les ressources tirées :
 - 1° des recettes provenant des services mis à leur charge ;
 - 2° du produit des droits de toute nature, à l'exception des droits d'octroi au profit des communes (5), perçus à l'entrée et à la sortie, dans toute l'étendue du gouvernement général, sur les marchandises et les navires ;
 - 3° en Indo-Chine (6), du produit des régies et des contributions indirectes ;

(1) L'étude de cette question ne présenterait évidemment pas d'intérêt à Madagascar où il n'existe qu'un seul budget.

(2) Le décret du 20 octobre 1911 relatif à l'Indo-Chine spécifie : « et du service des Postes et Télégraphes ».

(3) En Indo-Chine les seuls frais mis à la charge de l'Union sont ceux du Parquet général et des Cours d'appel.

(4) En Afrique Occidentale et en Afrique Equatoriale, la nomenclature de ces travaux est arrêtée par le gouverneur général en Conseil de gouvernement et approuvée par le ministre des Colonies.

(5) Ou en Indo-Chine des droits consentis au profit des chambres de commerce.

(6) D'après un décret du 2 juin 1920, le produit des droits de stationnement et d'amarrage, ainsi que celui des redevances pour occupation temporaire du domaine public colonial, peut être abandonné par le budget général de l'Indo-Chine au budget des communes chefs-lieux de provinces et de subdivisions.

Cet abandon est prononcé pour chaque commune appelée à en bénéficier, par un arrêté spécial du gouvernement général de l'Indo-Chine,

En Afrique Occidentale, du produit des taxes intérieures de consommation (1).

En Afrique Equatoriale, des produits miniers de toute nature et des recettes domaniales autres que les redevances provenant des actes de concessions octroyées par les lieutenants-gouverneurs.

Les opérations de recettes et de dépenses effectuées pour le compte des gouvernements généraux, sur des fonds provenant d'emprunts, figurent à des budgets spéciaux annexes des budgets généraux, auxquels est donné le nom de budgets de fonds d'emprunt (2). Ces budgets sont préparés, arrêtés et administrés dans les mêmes conditions que les budgets généraux.

Au budget général de l'Indo-Chine sont annexés encore deux autres budgets : le budget du territoire de Kouang-Tcheou-Wan (3) et le budget de l'exploitation des chemins de fer .

Les gouverneurs généraux sont les ordonnateurs des budgets généraux et des budgets annexes (4). Ils ont la faculté de confier ce pouvoir, par délégation spéciale, à un fonctionnaire de leur choix, agissant sous leur contrôle et sous leur responsabilité.

Ils peuvent, par arrêté délibéré en conseil, constituer des ordonnateurs secondaires, soit pour le mandatement des dépenses du budget général dans les diverses colonies du groupe, soit pour l'ordonnancement des dépenses des budgets annexes des

en conseil de gouvernement ou en commission permanente ; cet arrêté fixe en même temps les tarifs afférents aux droits et redevances dont la perception est autorisée.

Un décret du 19 mai 1921 a ajouté aux communes susceptibles de bénéficier de cette mesure, les groupes de communes constituant des escales fluviales fréquentées par la même batellerie et présentant des conditions identiques.

(1) Décret du 22 janvier 1919. Le budget général est toutefois tenu de ce chef, de verser une certaine subvention au budget du Sénégal, calculée à l'expiration de chaque trimestre par le gouverneur général.

(2) Art 127 de la loi du 23 juillet 1911.

(3) Le budget de Kouang-Tcheou-Wan est établi par l'administrateur du territoire et approuvé par le gouverneur général en conseil de gouvernement. L'administrateur du territoire en est l'ordonnateur.

(4) De même sont annexés au budget général de l'Afrique Occidentale française, les budgets du port de Dakar (décret du 18 février 1910), et des chemins de fer de Kayes au Niger (loi du 22 janvier 1907) et de Kayes à Thiès (décret du 23 avril 1919), et au budget de Madagascar les budgets de l'assistance médicale indigène (décret du 2 mars 1904), et des chemins de fer (décret du 17 décembre 1905).

budgets généraux. Les ordonnateurs secondaires agissent sous le contrôle des gouverneurs généraux ou des ordonnateurs délégués.

Les budgets locaux

Nous dirons seulement quelques mots des budgets locaux, ne voulant étudier que le rôle joué à leur égard par le gouverneur général.

Ces budgets, préparés par les lieutenants-gouverneurs ou résidents supérieurs, sont délibérés par les conseils coloniaux pour le Sénégal et la Cochinchine, et par les conseils d'administration ou de protectorat pour les autres colonies et les protectorats.

Ils sont arrêtés par les lieutenants-gouverneurs et résidents supérieurs, en conseil, et approuvés par le gouverneur général en conseil de gouvernement (1).

Le décret du 30 décembre 1912 avait spécifié que dans les colonies d'Afrique, dépendant d'un gouvernement général, les budgets locaux seraient, comme auparavant, approuvés par décret; cette disposition a été abrogée par le décret du 4 juillet 1920 « dans un esprit de décentralisation » (2).

Les impôts

A Madagascar (3), le gouverneur général établit en conseil d'administration, le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des contributions, taxes et redevances de toute nature, autres que les droits de douane et d'octroi de mer.

Les arrêtés ainsi pris ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par le ministre des Colonies. Toutefois, ils le devien-

(1) Rappelons qu'avant le décret du 4 décembre 1920, le budget du Sénégal était délibéré par le Conseil général et approuvé par décret.

(2) Rapport précédant le décret.

(3) Les dispositions suivantes s'appliquent à toutes « les colonies non groupées et non pourvues d'un Conseil général » (catégorie C du paragraphe 74 du décret du 30 décembre 1912).

nent de plein droit si le ministre n'a pas prononcé leur annulation, au besoin par la voie télégraphique, dans un délai de six mois à partir de la date à laquelle ils ont été expédiés de la colonie au ministre. Aucune perception sur les nouvelles bases ne peut être effectuée avant l'approbation par le ministre, ou avant que le délai de six mois précité ne soit arrivé à expiration.

Dans « les groupes de colonies constitués en gouvernements généraux » (1), le gouverneur général établit en conseil de gouvernement les taxes et contributions indirectes (2). Le mode d'assiette et les règles de perception sont approuvés par décret. « Aucune perception sur les nouvelles bases ne peut être effectuée avant l'approbation par décret » (3).

Les gouverneurs en conseil ou les conseils coloniaux pour la Cochinchine et le Sénégal, établissent le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des autres impôts, taxes et

(1) On ne saurait y faire entrer Madagascar, qui n'est pas un groupe de colonies ; il est vrai qu'à l'époque du décret du 30 décembre 1912, Mayotte avait encore son gouverneur et les Comores leurs résidents, mais depuis leur suppression, Madagascar et ses dépendances ne forment plus qu'une colonie unique. *Sublata causa tollitur effectus* : on doit lui appliquer les règles des colonies isolées. Il est d'ailleurs une raison de bon sens qui raffermirait notre opinion sur ce point. Les règles plus strictes applicables aux groupes des colonies sont destinées à obvier aux difficultés qu'a fait naître la co-existence d'un budget général et de budgets locaux. (Voir à ce sujet l'article de M. de Lavigne Ste-Suzanne, paru dans le Recueil de législation et jurisprudence coloniales, 1904, p. 41, sur les pouvoirs du gouverneur général de l'Indo-Chine en matière de taxes et de contributions). Ces raisons n'existant pas pour Madagascar, où il n'y a qu'un budget principal, il serait absurde d'appliquer à un gouverneur général des règles plus rigoureuses que celles en vigueur pour les simples gouverneurs des colonies.

(2) Le décret du 30 décembre 1912 réservait expressément tous les droits du conseil général du Sénégal. Il lui laissait aussi la faculté de délibérer sur le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des taxes et contributions ; ces délibérations étant rendues exécutoires par décret rendu en Conseil d'Etat. Cette dernière disposition est devenue caduque par suite de la transformation du conseil général en conseil colonial.

(3) Cette règle a été édictée pour parer aux nombreux litiges qu'avait soulevés l'exécution provisoire des arrêts sur les impôts dans les groupes de colonies où existaient un budget général et des budgets locaux. La situation confuse qui en était résultée a été longuement étudiée par M. de Lavigne Ste-Suzanne, dans l'article précité. Cette question ne présente plus maintenant qu'un caractère historique.

redevances de toute nature » (1). Le gouverneur général les approuve en conseil de gouvernement. « Aucune perception sur les nouvelles bases ne peut être effectuée avant cette approbation ».

Il est évident, bien que le décret du 30 décembre 1912 ne l'ait pas dit explicitement, que la première procédure s'applique aux impôts destinés à alimenter le budget général, et que la seconde joue le même rôle pour les budgets locaux. Cependant, l'expression « taxes et contributions indirectes » semble beaucoup plus large que l'énumération que nous avons donnée plus haut des ressources des budgets généraux ; il ne faudrait pas en déduire que celles-ci aient été augmentées et que le décret du 30 décembre 1912 ait ajouté aux droits de toute nature perçus sur les marchandises et les navires à l'entrée et à la sortie des gouvernements généraux de l'Afrique continentale, les produits de toutes les contributions indirectes ; l'effort que le législateur a fait pour ne pas prononcer les mots de budget général et de budget local montre bien que telle n'était pas alors son intention et qu'à cette époque il a voulu seulement consacrer la situation acquise.

Depuis lors, le décret du 22 janvier 1919 a accru les ressources du budget général, du produit des taxes de consommation perçues dans les différents territoires et colonies du groupe. Le décret du 4 décembre 1920 portant réorganisation du conseil de gouvernement de l'Afrique Occidentale française, a maintenu les dispositions précédentes en spécifiant que le gouverneur général établit avec le concours du conseil, « le mode d'assiette, les règles de perception et la quotité des droits de toute nature,

(1) La jurisprudence antérieure était arrivée aux mêmes conclusions ; elle avait estimé que le décret du 18 octobre 1914, portant réorganisation du gouvernement général, n'avait pas transféré au gouverneur général le droit de déterminer l'assiette, les tarifs et le mode de perception des impôts locaux ; cette attribution appartenait toujours, d'après elle, aux lieutenants-gouverneurs à qui elle avait été conférée par le décret du 30 janvier 1904.

Le Conseil d'Etat avait annulé comme entaché d'incompétence un arrêté du gouverneur général de l'Afrique Occidentale créant et réglementant des droits de patente et de licence applicables à la seule colonie du Dahomey (arrêt du 17 janvier 1913. Evocation sur pourvoi en annulation d'arrêtés du Conseil de contentieux pour vice de forme. Recueil Lebon, 1913, p. 64).

perçus à l'entrée et à la sortie, dans toute l'étendue de l'Afrique Occidentale française, sur les marchandises et sur les navires, ainsi que les autres contributions indirectes, en application sur le territoire du groupe. Il établit de même les redevances et tarifs des exploitations industrielles du gouvernement général ». Ces diverses taxes et redevances sont évidemment destinées à alimenter le budget général, car le décret règle plus loin la question des budgets locaux en déclarant que le gouverneur général statue, à l'égard des autres impôts, dans les conditions fixées par l'article 74 du décret du 30 décembre 1912.

Les pouvoirs de taxation des gouverneurs généraux de l'Afrique continentale restent donc bien plus restreints que ceux de leurs collègues de l'Indo-Chine et de Madagascar, puisqu'au lieu de s'étendre à l'ensemble des contributions indirectes, ils ne s'appliquent qu'à certains droits déterminés.

Nous croyons nécessaire de préciser le sens des expressions « droits à l'entrée et à la sortie » et « droits de consommation », qui peuvent donner lieu à des interprétations erronées.

Les droits à l'entrée et à la sortie se distinguent des droits de douane en ce qu'ils frappent les marchandises de toute provenance et non pas seulement les marchandises étrangères (1). Quant aux droits de consommation, ils s'appliquent, comme les droits d'octroi de mer, à tout ce qui est importé dans la colonie ou y est produit (2).

(1) Cette distinction n'a pas toujours été faite : Les textes ont parfois donné à l'expression « droits à l'entrée et à la sortie » le sens le plus général en y comprenant les droits de douane. D'autre part, les droits à l'entrée et à la sortie de l'Afrique Occidentale ont été modifiés à plusieurs reprises par des décrets rendus comme relatifs au « régime douanier » (notamment les décrets des 6 février 1919 et 16 décembre 1920).

Rappelons également la confusion commise par la Cour de cassation lorsqu'elle a attribué le caractère douanier à des taxes de consommation (Arrêt du 15 mars 1898, en sens contraire, arrêt de la même cour, du 27 novembre 1900).

(2) Les droits de consommation se distinguent des droits d'octroi de mer en ce qu'ils sont perçus au profit de la colonie et non pas au profit de l'ensemble des communes ; le décret du 7 juillet 1915, créant des taxes de consommation à Madagascar a toutefois spécifié que le dixième du produit de ces taxes serait réparti entre les communes par arrêté du gouverneur général, rendu en conseil d'administration.

Il n'existe pas de droits d'octroi de mer dans les gouvernements généraux. Il a été créé récemment au Sénégal des octrois municipaux.

Alors que le gouvernement métropolitain s'est toujours réservé expressément l'établissement des droits de douane (1), les droits à l'entrée et à la sortie sont, en principe, comme nous l'avons vu, institués par le gouverneur général en conseil de gouvernement et approuvés par décret en Conseil d'Etat; en fait, ils sont seulement préparés par le gouverneur général et édictés par décret en Conseil d'Etat (2). En Afrique Occidentale, il appartient au gouverneur général, depuis le décret du 16 décembre 1920, de fixer les coefficients de majoration appli-

(1) Il nous paraît utile de rappeler brièvement quel est le régime douanier des gouvernements généraux.

L'Indo-Chine est assimilée à la métropole (lois du 26 février 1887 et du 11 janvier 1892) : Les droits de douane y sont perçus d'après le tarif en vigueur en France ; des décrets rendus en Conseil d'Etat après avis des conseils locaux, peuvent toutefois établir des tarifications spéciales, pour certaines marchandises. Les produits indo-chinois importés en France sont, sauf exception, soumis aux droits primitivement fixés par le tableau E de la loi du 11 janvier 1892.

Le gouvernement général de Madagascar et dépendances est placé sous un régime analogue, depuis la loi du 16 avril 1897, qui l'a classé dans les colonies assimilées à la métropole au point de vue douanier.

Le gouvernement général de l'Afrique Occidentale française a été rangé, par contre, parmi les colonies non assimilées : aux termes des lois des 7 avril 1881 et 11 janvier 1892, les droits de douane y sont établis par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique (qui, en fait, fixent en même temps les droits à percevoir à l'entrée et à la sortie du gouvernement général). Par suite de la convention anglo-française du 14 juin 1898, d'après laquelle les nationaux des deux pays doivent être soumis au même traitement dans la région de la boucle du Niger, il n'a pas été possible d'établir de droits de douane proprement dits, à la Côte d'Ivoire et au Dahomey.

Le gouvernement général de l'Afrique Equatoriale française a été divisé en deux régions : le Gabon (sauf la partie méridionale de la colonie) est soumis au régime de l'assimilation douanière ; les territoires situés au Sud du parallèle passant par le 2e degré 30 de latitude sud qui aboutit à la lagune de Setté Kama, font partie du *Bassin conventionnel du Congo* qui a été l'objet d'accords internationaux (acte général de Berlin du 26 février 1885, Protocole de Lisbonne du 8 avril 1892, etc...) ; ils ont été rangés, ainsi que le reste du gouvernement général, dans la catégorie des colonies non assimilées à la métropole au point de vue douanier. La convention du 21 mars 1899 a, de plus, limité les pouvoirs respectifs des gouvernements français et anglais en matière de douane, pour la région du Tchad au Nil.

(2) Décret du 14 avril 1905, modifié par une quinzaine de décrets postérieurs, entre autres par les décrets des 6 février 1919 et 16 décembre 1920.

cables aux chiffres indiqués par les tarifs en vigueur ⁽¹⁾. L'élévation des prix durant ces dernières années avait réduit le produit des droits spécifiques perçus, à une part minime de la valeur des marchandises importées ou exportées; il a fallu, pour rétablir la proportion, permettre au gouverneur général d'augmenter les tarifs ⁽²⁾. Le taux des coefficients de majoration ne peut toutefois pas dépasser 3; il est établi par le gouverneur général, en conseil de gouvernement ou en commission permanente, après avis de la commission des mercuriales ⁽³⁾; il est révisé tous les six mois et communiqué au ministre des Colonies.

Les emprunts

Aux termes du décret du 30 décembre 1912, les groupes de colonies peuvent recourir à des emprunts qui sont résolus par le gouverneur général, après avis du conseil de gouvernement ⁽⁴⁾. Les emprunts doivent être approuvés par décret rendu en Conseil d'Etat ou par une loi si la garantie de l'Etat est demandée, ou a déjà été demandée pour des emprunts antérieurs.

Les engagements d'une durée de plus de cinq années, comportant le paiement d'annuités d'un montant supérieur à 50.000 francs, sont assimilés aux emprunts, au point de vue de la procédure d'approbation. Les contrats et marchés passés pour assurer le fonctionnement des services publics et administratifs ne sont pas soumis aux dispositions précédentes.

Les emprunts peuvent être réalisés soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, soit par souscription publique.

(1) Ces dispositions s'appliquent aussi bien aux taxes douanières qu'aux droits à l'entrée et à la sortie.

(2) Des dispositions analogues avaient été prises pour la métropole et les gouvernements généraux de l'Indo-Chine et de Madagascar et dépendances.

(3) Cette commission, en fixant les mercuriales, détermine également la base de taxation des marchandises soumises aux droits *ad valorem*.

(4) A Madagascar, comme dans les colonies non groupées, après l'avis du conseil d'administration.

Ils peuvent également être contractés directement auprès de la Caisse des dépôts et consignations ou de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse⁽¹⁾ .

Les comptes

Aux colonies, les ordonnateurs de tous les budgets sont tenus de dresser le compte de l'exercice expiré, dans les trois mois qui suivent sa clôture ⁽²⁾.

Ces comptes sont soumis à une commission composée de trois membres choisis dans le conseil de gouvernement ou d'administration par le gouverneur général ou le gouverneur, et chargée d'en constater la concordance avec les comptes annuels de gestion des trésoriers-payeurs et autres comptables.

Dans les groupes de colonies constitués en gouvernements généraux, le gouverneur général, en conseil de gouvernement ⁽³⁾ examine les procès-verbaux de la commission ⁽⁴⁾ , et arrête le compte du budget général et des budgets annexes. Il approuve de même les comptes des budgets locaux des colonies du groupe, arrêtés provisoirement par les lieutenants-gouverneurs.

Les comptes des budgets généraux sont soumis à l'approbation du chef de l'Etat, ou à celle des Chambres quand les colonies ont émis des emprunts garantis par l'Etat.

Le ministre des Colonies transmet à la Cour des comptes un exemplaire de tous les comptes administratifs; ces comptes, qui doivent être établis suivant certaines formes, sont publiés, imprimés et communiqués au Parlement.

Les trésoriers-payeurs transmettent leurs comptes de gestion au ministre des Finances et envoient directement les pièces justificatives à la Cour des comptes. Les autres comptables justiciables de la Cour des comptes adressent leurs comptes aux

(1) Dans ce cas, par extension de l'article 22 de la loi du 20 juillet 1886 (Décret du 30 décembre 1912).

(2) C'est-à-dire au plus tard le 31 août.

(3) Ou en commission permanente quand le conseil ne se réunit pas en octobre.

(4) Ces procès-verbaux sont mis ultérieurement à l'appui du compte définitif de l'exercice, et transmis aux ministres des Finances et des Colonies.

gouverneurs, qui les visent et les font parvenir directement à la Cour. Les comptes des comptables qui ne sont pas justiciables de la Cour des comptes, sont visés par les gouverneurs et jugés par les conseils privés ou les conseils de protectorat.

Par suite, il n'appartient jamais aux gouverneurs généraux de juger les comptes des comptables ni les gestions de fait. Le Conseil d'Etat a décidé en conséquence, par un arrêt du 27 novembre 1918, que le gouverneur général de l'Indo-Chine n'avait pas qualité pour « déclarer un conducteur de travaux publics comptable de fait et lui enjoindre de produire son compte dans un délai déterminé » (1).

Les pouvoirs des gouverneurs généraux à l'égard des indigènes

La justice indigène (2)

L'organisation de la justice indigène a été réglée dans les gouvernements généraux par divers décrets (3).

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 27 novembre 1918, Tonkin. Rec. de lég. et jur. col. 1919, p. 17. Cette injonction du gouverneur général avait été adressée avant la promulgation de la loi du 13 juillet 1911, qui, par son article 126, a rendu justiciables de la Cour des comptes les receveurs comptables des budgets provinciaux ainsi que les gestions de fait résultant du maniement des deniers appartenant à ces provinces.

(2) Il nous arrivera dans ce sous-chapitre d'étudier des questions qui auraient dû logiquement être examinées dans le sous-chapitre réservé à « l'organisation des services », ou dans le chapitre des « pouvoirs administratifs des gouverneurs généraux » ; nous avons jugé qu'il était préférable de grouper en cet endroit tout ce qui concerne les pouvoirs des gouverneurs généraux vis-à-vis des indigènes.

(3) En Indo-Chine : pour la Cochinchine, par le décret du 25 juillet 1864 modifié par le décret du 25 mai 1881, qui a établi la compétence des tribunaux français jugeant suivant la loi annamite, remplacé depuis par les décrets du 17 juin 1889 et du 17 mai 1895 ; pour l'Annam, le Tonkin et le Laos, par les décrets des 1er novembre 1901, 1er décembre 1902 et 31 août 1905 ; pour le Cambodge par le décret du 6 mai 1898 ;

en Afrique Occidentale française, par les décrets des 10 novembre 1903, 22 mai et 14 juin 1905, remplacés par le décret du 16 août 1912 ;

en Afrique Equatoriale française, par le décret du 22 mai 1910, remplacé par le décret du 16 avril 1913.

L'organisation judiciaire indigène a été d'abord réglée à Madagascar par les arrêtés des 9 novembre 1896, 21 novembre 1897, 20 janvier 1898 et 15 février 1898. La légalité de ces arrêtés était très contestable ; aussi ont-ils été remplacés par le décret du 24 novembre 1898, lui-même remplacé par le décret du 9 mai 1909.

Les gouverneurs généraux sont chargés, par ces textes, de prendre toutes les mesures utiles pour assurer le fonctionnement de la justice indigène, et faciliter la mission de surveillance et de contrôle du chef du service judiciaire.

En Indo-Chine, le gouverneur général désigne les deux mandarins qui doivent faire partie de la chambre de la Cour d'appel de Hanoï, chargée des affaires indigènes.

A Madagascar, le gouverneur général nomme les assesseurs indigènes qui, sous la présidence du chef de district ou du chef de province, constituent les tribunaux du premier et deuxième degré; il désigne également l'administrateur et les assesseurs indigènes qui sont adjoints à la Cour d'appel de Tananarive, quand elle statue en matière indigène.

En Afrique continentale, les gouverneurs généraux nomment une partie des membres des chambres qui ont été créées aux chefs-lieux des Cours d'appel, pour homologuer les peines graves prononcées par les tribunaux indigènes; ils ordonnent, en conseil de gouvernement ou en commission permanente, l'exécution des arrêts de condamnation comportant des peines supérieures à dix ans d'emprisonnement (1), ou en prononcent le sursis.

La procédure en matière indigène

Le décret du 9 mai 1909 a donné des pouvoirs très étendus au gouverneur de Madagascar sur ce point : « il peut, par arrêtés pris en conseil d'administration, réglementer la procédure tant en matière civile que répressive, fixer les droits de justice et les amendes. Il peut, par voie d'arrêtés ou de décisions, instituer des tribunaux dans d'autres centres que les chefs-lieux, en supprimer, créer des chambres supplémentaires, fixer le nombre des audiences, autoriser les audiences foraines, fixer les droits d'expédition de pièces et le mode de perception, prescrire la

(1) Décret du 16 août 1912 pour l'Afrique Occidentale, et du 16 avril 1913 pour l'Afrique Equatoriale. La même disposition a été édictée à Madagascar par le décret du 9 mai 1909 pour les peines supérieures à sept ans de travaux forcés.

forme des divers actes nécessaires, la tenue des registres, les modes de convocation, etc... ».

Un arrêté du gouverneur général de Madagascar a, en conséquence, fixé la procédure en matière indigène, le 8 septembre 1909. Le décret du 3 octobre 1883 a codifié la législation de l'état civil, du mariage, etc., pour les Annamites (précis de législation annamite), à Madagascar, des décrets ont fixé le régime des successions (5 novembre 1919 et 27 février 1920). Les décrets relatifs aux gouvernements généraux de l'Afrique Occidentale et de l'Afrique Equatoriale renvoient expressément sur ce point aux coutumes locales; on n'a pas encore jugé possible de les codifier (1).

En Indo-Chine, un arrêté du gouverneur général, en date du 16 mars 1910, a fixé les formes à suivre par les tribunaux français statuant en matière indigène. Sa légalité a été très contestée : on a objecté surtout que quelques-uns de ses articles contredisaient les dispositions de décrets antérieurs.

Il semble hors de doute que le gouverneur général pouvait prendre cet arrêté sans commettre d'excès de pouvoir, à condition toutefois de ne pas aller à l'encontre des textes édictés par le gouvernement métropolitain. Le gouverneur général a été chargé, en effet, par les décrets organiques, « d'organiser les services de l'Indo-Chine et d'en régler les attributions »; on doit comprendre dans ces services celui de la justice indigène, qui est indiscutablement un service public et, par suite de son caractère local, ne peut s'organiser que sur place. De plus, l'article 6 du décret du 14 janvier 1865, relatif à la Cochinchine, dispose que « le gouverneur est provisoirement autorisé à faire toutes promulgations et tous règlements nécessaires » pour assurer l'exécution du décret du 25 juillet 1864 sur l'organisation

(1) Sauf exceptions, on n'a pas estimé possible non plus de codifier dans les gouvernements généraux les autres lois et coutumes indigènes. Signalons en passant que ce travail a été fait dans certaines colonies; c'est ainsi que le gouverneur de l'Océanie a promulgué, le 4 juillet 1917, un arrêté portant codification des coutumes des Iles sous le vent. Heureux pays où le mensonge est puni d'une peine de 2 à 50 francs (article 64), et où « les gens qui se battent à coups de poing ou qui se donnent des coups de bâton mutuellement, ou qui se jettent des cailloux les uns sur les autres, sont jugés et condamnés à une amende de 2 à 50 francs (article 60) ! Recueil de législation et jurisprudence coloniales 1919.

de la justice dans la colonie ; or, nous avons déjà signalé que la législation en vigueur dans la Cochinchine avait été étendue à toute l'Indo-Chine, par des textes postérieurs.

C'est donc à tort que l'on a contesté la légalité de l'arrêté du 16 mars 1910 : le gouverneur général de l'Indo-Chine avait qualité pour le prendre (1).

Il est toutefois indiscutable que certaines de ses dispositions contredisent des décrets ou des lois et sont par conséquent illégales. La jurisprudence en a conclu avec raison (2) qu'elle devait appliquer l'arrêté, à l'exception des articles contraires à des textes émanés du gouvernement métropolitain, tels que l'article premier sur l'évaluation en piastres du taux de l'appel ; l'article 117 qui interdit l'appel contre les jugements interlocutoires, l'article 223, relatif à la contrainte par corps. (3)

L'indigénat

On donne le nom d'indigénat au « régime de la répression par voie administrative ou disciplinaire des infractions spéciales aux indigènes » (4). Institué pour la première fois en Algérie, il a été étendu à la Cochinchine par le décret du 25 mai 1881, modifié par les décrets des 31 mai 1892 et 3 septembre 1893 ; il y a été presque complètement aboli par le décret du 6 janvier 1903.

Le décret du 31 mai 1898 a rendu applicables au Cambodge les dispositions du décret du 31 mai 1892.

Le régime de l'indigénat a été réglementé, en dernier lieu, en Annam et au Tonkin, en Afrique Occidentale et en Afrique Equatoriale, par des décrets respectivement en date des 11 octobre 1904, 7 décembre 1917 (5) et 31 mai 1910.

(1) Arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoï) du 23 janvier 1914, commenté par une note de M. P. DARESTE, dans le Recueil de législation et jurisprudence coloniales de 1915, p. 147.

(2) Nombreux arrêts des cours et tribunaux de l'Indo-Chine.

(3) La plus récente jurisprudence reconnaît toutefois que l'article 223 est conforme aux décrets sur la matière (Cour d'appel de Saigon. 14 mars 1919. Rec. de lég. et jur. col. 1920, p. 90 ; et 19 septembre 1919, R. 1921, p. 173).

(4) Voir sur l'Indigénat, l'article de M. LENCOU-BAREME, paru dans le Recueil de législation et jurisprudence coloniales de 1911, p. 1.

(5) Remplaçant le décret du 21 novembre 1904,

A Madagascar, le régime a été introduit par un arrêté du gouverneur général, en date du 13 novembre 1899 ; le décret du 7 juillet 1901 a appliqué à la colonie le décret du 30 septembre 1887 concernant le Sénégal ; le décret du 22 février 1909 a permis au gouverneur général d'y apporter quelques adoucissements.

A l'heure actuelle, le régime de l'indigénat est caractérisé par trois sortes de mesures :

1° Les gouverneurs généraux peuvent prendre contre les indigènes des arrêtés dont la sanction ne peut dépasser quinze jours de prison et 100 francs d'amende ; contrairement aux dispositions de l'article 3 du décret du 6 mars 1877, ces arrêtés n'ont pas à être soumis à l'approbation du gouvernement métropolitain (1)

C'est aux administrateurs des colonies qu'il appartient de statuer disciplinairement sur les infractions à ces arrêtés, commises par les indigènes non citoyens français (2). Leur décision est susceptible d'appel devant les lieutenants-gouverneurs des colonies, et le gouverneur général de Madagascar, statuant en conseil d'administration, ou devant les résidents supérieurs des protectorats.

En Cochinchine, le pouvoir disciplinaire des administrateurs a été très réduit par le décret du 6 janvier 1903 ; ces fonctionnaires ne peuvent plus prononcer contre les indigènes, de peines d'emprisonnement et d'amende (3) que pour retard non justifié dans le paiement de l'impôt, ou, dans les provinces où il n'existe pas de tribunaux ordinaires, pour certaines infractions énumérées dans un arrêté du 24 février 1903.

(1) Et parfois les lieutenants-gouverneurs ; voir les réserves faites dans le chapitre I, à ce sujet, pour l'Afrique Equatoriale.

Nous avons déjà signalé que dans les décrets sur l'indigénat, le gouvernement avait considéré comme applicables à certaines colonies les décrets de 1877, qu'il n'y avait jamais mis en vigueur d'une façon explicite.

(2) Un arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine, du 28 août 1909, a toutefois donné aux tribunaux ordinaires la connaissance des infractions spéciales commises par les indigènes et Asiatiques sur le territoire des villes de Hanoï et de Haïphong.

(3) Le maximum en est seulement cinq jours de prison et 15 francs d'amende.

2° En Annam et au Tonkin, en Afrique Occidentale et en Afrique Équatoriale, l'internement des indigènes non justiciables des tribunaux français, ainsi que le séquestre de leurs biens peuvent être prononcés pour une durée qui ne doit pas dépasser dix ans.

Ces peines peuvent être appliquées aux indigènes (1) qui se rendent coupables de faits d'insurrection contre l'autorité de la France, de troubles politiques graves et de manœuvres susceptibles de compromettre la sécurité publique, ne tombant pas sous l'application des lois pénales ordinaires. En Annam-Tonkin et en Afrique Occidentale, elles sont prononcées par les gouverneurs généraux sous forme de arrêtés pris en conseil de gouvernement sur la proposition du lieutenant-gouverneur ou résident supérieur, et après avis du chef du service judiciaire ; ces arrêtés sont communiqués au ministre des Colonies. En Afrique Équatoriale, les peines sont infligées par des arrêtés des lieutenants-gouverneurs, pris en conseil d'administration ; ces arrêtés sont portés immédiatement à la connaissance du ministre ; il leur est joint un rapport du gouverneur général et une expédition de la délibération du conseil d'administration.

Au Cambodge, l'internement des asiatiques et des indigènes non citoyens français régis par le décret du 23 août 1875, et le séquestre de leurs biens, peuvent être ordonnés par le résident supérieur. Les décisions rendues à cet effet sont soumises à l'approbation du gouverneur général de l'Indo-Chine et communiquées au ministre des Colonies.

A Madagascar, l'internement et le séquestre des biens des indigènes peuvent être ordonnés par le gouverneur général en conseil d'administration. L'internement peut être remplacé par l'obligation de séjourner sur une partie du territoire de la colonie ; ces peines ne peuvent être prononcées pour une période excédant cinq années ; elles sont renouvelables sous réserve de l'approbation ministérielle.

3° En Annam-Tonkin, en Afrique Occidentale et en Afrique Équatoriale, une contribution peut être imposée aux villages sur

(1) Y compris en Annam et au Tonkin, les asiatiques régis par l'arrêtés présidentiel du 23 août 1871, et les Chinois.

les territoires desquels certains faits graves se sont produits (1), ainsi qu'aux collectivités dont les membres se sont rendus coupables de ces infractions; cette contribution est destinée à assurer à l'administration le moyen de réprimer les désordres et d'en prévenir le retour; elle est infligée par les autorités qui prononcent l'internement des indigènes, et dans les mêmes formes.

La Commission criminelle de l'Annam et du Tonkin

Le gouverneur général de l'Indo-Chine peut confier, par arrêté spécial, à une juridiction d'exception, la répression des crimes et délits commis par des indigènes justiciables des tribunaux français, intéressant la sécurité du protectorat ou le développement de la colonisation. Cette juridiction d'exception, dite commission criminelle spéciale, se compose de fonctionnaires, d'officiers et de magistrats (2).

(1) Insurrection, troubles politiques graves, manœuvres susceptibles de compromettre la sécurité publique.

(2) Décrets des 26 septembre 1896, 8 août 1898, 14 avril 1906.

CHAPITRE V.

LES POUVOIRS ADMINISTRATIFS DES GOUVERNEURS GÉNÉRAUX

Les concessions minières

En Indo-Chine, la réglementation des mines résulte du décret du 26 janvier 1912, modifié par le décret du 12 novembre 1916. Elle est basée sur la classification des gîtes naturels des substances minérales en carrières et en mines.

Les carrières appartiennent aux propriétaires du sol; leur exploitation est soumise uniquement aux règles prescrites par des arrêtés du gouverneur général, en vue de maintenir la sûreté de la surface et d'assurer la sécurité du personnel employé.

Le droit d'exploiter une mine ne peut, par contre, être acquis qu'en vertu d'une concession accordée, soit après institution d'un permis exclusif de recherche, soit à la suite d'une adjudication publique.

Les permis de recherche sont accordés à la priorité de la déclaration de recherche, faite au chef de la province; ils sont valables pour trois ans; leur délivrance donne lieu à la perception d'un droit.

Tout permis de recherche, tant qu'il n'est pas périmé, donne droit à l'obtention d'une concession dont l'étendue ne peut être supérieure à 900 hectares ni inférieure à 100 hectares. C'est au gouverneur général qu'il appartient, après l'accomplissement de diverses formalités, d'accorder la concession, lorsqu'aucune irrégularité n'apparaît dans les titres du demandeur, et qu'aucune opposition n'a été formée; dans le cas d'opposition, le gouverneur général surseoit à statuer jusqu'à ce que les tribunaux se soient prononcés.

Dans certaines régions désignées par arrêté du gouverneur général, pris en commission permanente, les mines ne peuvent être acquises que par adjudication publique. Cette adjudication

publique a lieu en présence du gouverneur général ou d'un de ses représentants, suivant des formes déterminées.

Les règles précédentes ne s'appliquent pas à l'exploitation des alluvions contenant des pierres ou métaux précieux, qui se trouvent dans le lit des cours d'eau, faisant partie du domaine public. L'exploitation de ces alluvions ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un permis délivré par le gouverneur général, pour une durée moindre que dix années.

Toutes les contestations auxquelles donnent lieu ces questions sont de la compétence du conseil du contentieux administratif, qui statue après avoir appelé le gouverneur général à présenter ses observations. Le gouverneur général et les parties en cause peuvent faire appel de la décision du conseil du contentieux, devant le Conseil d'Etat.

A Madagascar, la réglementation actuelle des mines autres que celles de métaux précieux et de pétrole, résulte d'un décret du 20 juillet 1897.

Les permis de recherches sont accordés pour un an par le service des mines ou les résidents des provinces; ils sont renouvelables au gré de l'administration.

Les demandes de concession sont adressées au service des mines. L'administration statue souverainement sur les oppositions qui peuvent être formées.

Le décret du 23 mai 1907 a établi des règles analogues pour les mines de métaux précieux.

Le décret du 21 décembre 1920 a modifié le régime de 1897, en ce qui concerne les hydrocarbures liquides ou gazeux. Les permis de recherche des pétroles sont accordés pour deux ans et renouvelables, à la demande du permissionnaire, pour deux autres périodes de deux ans. Le renouvellement n'est d'ailleurs possible que si le prospecteur a exécuté des sondages, ou s'il a effectué des dépenses indiquant un effort sérieux. Les concessions de mines de pétrole ne sont plus accordées à perpétuité; leur durée est de 50 ans; elles peuvent être renouvelées pour 25 ans si le débit du pétrole reste suffisant.

En Afrique Occidentale et en Afrique Equatoriale, le régime minier résulte du décret du 6 juillet 1899, modifié par les décrets des 4 août 1901, 19 mars 1905, 22 août 1906, 9 juin 1911,

8 janvier 1916, et 28 juillet 1918; un décret du 5 mars 1921 a, de plus, établi pour les mines de pétrole de l'Afrique Equatoriale française, une réglementation analogue à celle qui a été instituée à Madagascar par le décret du 21 décembre 1920.

Aux termes du décret du 6 juillet 1899, les permis de recherche et d'exploitation de mines sont délivrés par les gouverneurs. Depuis lors, cette attribution a-t-elle été dévolue aux gouverneurs généraux ou est-elle restée entre les mains des lieutenants-gouverneurs ? (1). La deuxième opinion est la seule admissible; aucun texte postérieur n'a transmis aux gouverneurs généraux le droit d'accorder des concessions et, d'autre part, ce droit n'est pas de ceux que l'on doit reconnaître à ces hauts fonctionnaires en leur qualité de « dépositaires des pouvoirs de la République ».

D'ailleurs, il est une raison plus nette qui montre que les lieutenants-gouverneurs ont conservé intégralement leurs attributions sur ce point : le décret du 19 mars 1905, qui a modifié quelques articles du décret du 6 juillet 1899, porte que « l'autorisation personnelle peut être accordée par les gouverneurs (2) ou lieutenants-gouverneurs »; les uns et les autres sont considérés comme jouissant encore des mêmes droits.

Le même décret dispose plus loin que « les travaux d'exploration, de recherches ou d'exploitation sont soumis à la surveillance de l'administration, conformément aux prescriptions d'arrêtés pris par les lieutenants-gouverneurs et approuvés par le gouverneur général de l'Afrique Occidentale ». Ce n'est donc pas par inadvertance qu'il n'avait pas été fait mention plus haut du gouverneur général.

Les concessions territoriales

En Indo-Chine, les concessions territoriales ont été réglementées par des arrêtés locaux.

(1) On serait tenté de répondre qu'il existait déjà un gouverneur général à l'époque du décret du 6 juillet 1899, et que ce texte n'en a pas fait mention; cet argument ne serait pas décisif, car le gouverneur général de l'Afrique Occidentale n'a reçu de pouvoirs effectifs qu'en 1902.

(2) Cette expression s'applique aux chefs des colonies non groupées de l'Afrique continentale, auxquelles s'étendent les dispositions du décret de 1899 et les décrets postérieurs, notamment au « gouverneur » des établissements de la Côte des Somalis.

En Cochinchine, des terres rurales peuvent être concédées gratuitement sans qu'il soit fait de distinctions entre les Français, les indigènes et les étrangers; ces concessions sont accordées par le conseil colonial ou le gouverneur général (1), selon qu'elles n'atteignent pas ou dépassent 500 hectares.

Dans les protectorats, on distingue à ce sujet les Français des indigènes. Les pouvoirs du gouverneur général sont limités par les droits que les traités ont reconnus aux souverains indigènes (2).

A Kouang-Tcheou-Wan, la question des concessions de terre a été réglée par un arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine en date du 6 août 1903. L'administrateur du territoire peut concéder des terres rurales de superficie inférieure à 300 hectares; ces acquisitions ne deviennent définitives que cinq ans après, par un arrêté du gouverneur général.

A Madagascar, le régime actuel des concessions domaniales a été institué par le décret du 3 juillet 1904.

Les concessions des terres dont la superficie est supérieure à 10.000 hectares (3) sont accordées par décret rendu, après avis du gouverneur général et de la commission des concessions coloniales (4) sur la proposition du ministre des Colonies.

Les concessions moins importantes sont attribuées par le

(1) Le gouverneur général de l'Indo-Chine a un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser les concessions qui lui sont demandées; Aucune disposition de l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine, du 18 août 1896, ne prescrit de motiver les décisions portant refus d'accorder une concession (Arrêt du Conseil d'Etat du 1er juillet 1910). Rec. de lég. et jur. col., 1910, p. 226.

(2) Les souverains indigènes ont parfois délégué à ce sujet certains de leurs droits au gouverneur général; c'est ainsi que l'ordonnance du roi d'Annam, en date du 5 novembre 1888, a conféré à ce haut fonctionnaire le pouvoir d'édicter les règles auxquelles sont soumises les acquisitions de terres, réalisées par des Français ou des protégés français. Cette ordonnance a donné lieu à plusieurs décisions de la jurisprudence: arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Hanoi), 1er mai 1908. Rec. de lég. et jur. col. 1908, p. 261; arrêts de la Chambre civile de la Cour de cassation des 25 juin 1914 et 23 février 1915. Rec. de lég. et jur. col. 1915, p. 13.

(3) Ces concessions nécessitent la rédaction d'un cahier des charges.

(4) Cette commission a été instituée par le décret du 16 juillet 1898 et modifiée par le décret du 13 novembre 1898. Elle se compose de conseillers d'Etat et de fonctionnaires des Finances et des Colonies.

gouverneur général, dans des conditions fixées par des arrêtés locaux, soumis à l'approbation du ministre des Colonies. C'est ainsi que l'arrêté du 10 février 1899 a permis l'attribution gratuite de terres de superficie inférieure à 100 hectares, aux citoyens français.

En Afrique Occidentale française, les concessions domaniales ont été réglementées par le décret du 23 octobre 1904, de la façon suivante (article 11) :

1° Les lots de terrains urbains, compris dans un plan de lotissement arrêté par le lieutenant-gouverneur en conseil d'administration, et les concessions de moins de 200 hectares, sont accordés par le lieutenant-gouverneur, en conseil d'administration, aux conditions déterminées dans chaque cas, par l'acte de concession lui-même, suivant le lieu, la nature du sol et l'exploitation à entreprendre.

2° Les concessions portant sur une étendue comprise entre 200 et 2.000 hectares sont accordées par le gouverneur général, sur la proposition du lieutenant-gouverneur, après avis du conseil d'administration.

3° Les concessions portant sur une étendue supérieure à 2.000 hectares sont accordées par décret, rendu sur la proposition du gouverneur général, après avis de la commission des concessions coloniales, et au vu du rapport du ministre des Colonies.

Dans ces deux derniers cas, les conditions de la concession sont stipulées dans un cahier des charges, annexé à l'acte de concession qui fixe également le taux des redevances.

Les redevances doivent faire mention de la publicité préalable destinée à permettre l'examen de tous les intérêts en cause; ils sont insérés dans le journal officiel de la colonie.

En Afrique Equatoriale française, les concessions domaniales ont été réglementées par les décrets des 28 mars 1899, 19 juin 1904 et 7 octobre 1907. Elles sont accordées par les lieutenants-gouverneurs, le gouverneur général ou le gouvernement métropolitain, suivant des règles analogues à celles qui ont été prescrites pour l'Afrique Occidentale. Le décret du 28 mars 1899 a fixé les conditions suivant lesquelles les terres peuvent être

concedées (1) : soit par adjudication publique; soit de gré à gré par lots de moins de 1000 hectares, à titre gratuit ou à titre onéreux; soit à titre gratuit au profit des bénéficiaires de concessions de jouissance temporaire, pour les parcelles mises par eux en valeur.

L'expropriation pour cause d'utilité publique

L'expropriation pour cause d'utilité publique a été réglementée dernièrement en Indo-Chine par le décret du 18 avril 1918, et, en Afrique Equatoriale française, par le décret du 8 août 1917, modifié par le décret du 2 juin 1921. (2) .

En Indo-Chine (3), l'expropriation pour cause d'utilité publique ne peut être prononcée par les tribunaux que lorsque certaines formalités ont été accomplies.

1° Publication de la déclaration d'utilité publique, contenue dans un décret, si les travaux projetés sont à la charge de l'Etat, ou s'ils sont exécutés sur fonds d'emprunts autorisés par des lois, dans un arrêté du gouverneur général, pris après avis de la commission permanente, s'ils sont à la charge de l'Indo-Chine; dans un arrêté du gouverneur général, pris sur la proposition du chef de l'administration locale, si leur dépense doit être supportée par un budget local provincial ou municipal.

2° Publication d'un arrêté du gouverneur général, pris sur la proposition du chef de l'administration locale compétent; cet arrêté désigne les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu (4) .

(1) Des arrêtés locaux soumis à l'approbation du ministre des Colonies fixent le détail des conditions des concessions inférieures à 10.000 hectares ; voir par exemple l'arrêté du gouverneur général, en date du 6 octobre 1910.

(2) Il n'est pas encore intervenu de nouveau texte pour l'Afrique Occidentale française où l'on applique toujours les dispositions du décret du 15 février 1889, relatif au Sénégal. La question est réglée à Madagascar par la loi malgache du 27 avril 1896 (Rec. 1903, 3e partie, page 162), qui doit se compléter par la loi métropolitaine (Cass. civ. 7 mai 1918. Rec. 1919, p. 29).

(3) Ces règles ne s'appliquent pas aux propriétés des indigènes, en Annam, au Tonkin et au Cambodge.

(4) Cette désignation peut résulter du décret ou de l'arrêté précédent.

3° Publication de l'arrêté de cessibilité par lequel le chef de l'administration locale détermine les propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable.

En Afrique Equatoriale, des formalités analogues sont exigées; l'arrêté de cessibilité doit toutefois émaner du gouverneur général et non pas du lieutenant-gouverneur.

La police

Nous avons déjà signalé que les mesures de police appartaient en principe aux lieutenants-gouverneurs et résidents supérieurs et non pas aux gouverneurs généraux.

Il est cependant des pouvoirs spéciaux de police qui ont été conférés aux gouverneurs généraux.

C'est ainsi qu'en Indo-Chine, le décret du 30 décembre 1898 a permis au gouverneur général d'interdire la circulation des journaux ou périodiques publiés à l'étranger, en quelque langue que ce soit, même en chinois ou en annamite.

Le décret du 19 février 1901 a donné le même droit au gouverneur général de Madagascar; ce haut fonctionnaire peut même, d'après un décret récent, interdire la circulation, la mise en vente ou la distribution de tous livres, brochures et autres écrits.

Le gouverneur général de Madagascar, administrant directement la colonie, est d'ailleurs libre de prendre toutes les mesures de police convenables : il peut notamment prononcer le retrait des licences de débit de boisson, bien que l'autorité judiciaire soit également compétente en la matière (1).

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 20 février 1914. Madagascar. Rec. de lég. et jur. col. 1914, p. 237.

Les pouvoirs des gouverneurs généraux à l'égard des fonctionnaires

La nomination des fonctionnaires

Les gouverneurs généraux nomment en principe à toutes les fonctions civiles (1) ; l'autorité métropolitaine s'est pourtant réservé la désignation, sur la présentation du gouverneur général, des titulaires de certains emplois tels que ceux occupés par les directeurs du contrôle financier, les secrétaires généraux, les lieutenants gouverneurs et résidents supérieurs, les directeurs des finances et de la comptabilité, les magistrats (2), les trésoriers-payeurs et trésoriers particuliers. Cette énumération, nullement limitative, doit être complétée pour chaque gouvernement général ; c'est ainsi qu'on doit y ajouter notamment : pour Madagascar, les résidents, les vice-résidents et les chefs des principaux services administratifs ; pour l'Afrique Occidentale française, les administrateurs et les chefs des services généraux ; pour l'Afrique Equatoriale française, les titulaires de toutes les fonctions donnant lieu à une pension de l'Etat.

C'est le gouverneur général de l'Indo-Chine qui possède les pouvoirs les plus étendus en la matière ; il nomme même la plupart des chefs des services généraux de l'Union (3).

Remarquons que les nominations faites par les gouverneurs généraux n'ont pas pour but ni pour effet de modifier le grade des fonctionnaires qui en sont l'objet dans le cadre métropolitain (4).

Les gouverneurs généraux répartissent à leur gré dans les

(1) Ils n'appartiennent pas aux gouverneurs généraux de nommer les titulaires des emplois communaux (Arrêt du Conseil d'Etat, 1er mai 1903, Cochinchine. — Maire de Saigon, Rec. de lég. et jur. col. 1903, p. 99).

(2) Nous rappelons que les gouverneurs généraux nomment habituellement les auxiliaires de la justice tels que les avocats-défenseurs, les notaires, les huissiers, les commis-greffiers, les interprètes.

(3) C'est ainsi que depuis les décrets des 20 octobre 1911 et 29 avril 1912, il appartient au gouverneur général de l'Indo-Chine de nommer le directeur des Postes et Télégraphes.

(4) Arrêt du Conseil d'Etat, 20 mars 1914. Indo-Chine. Rec. de lég. et jur. col. 1914, p. 185.

colonies, tous les fonctionnaires mis à leur disposition par le gouvernement métropolitain, à l'exception du personnel de la justice et de la trésorerie (1).

Les gouverneurs généraux exercent un droit de surveillance sur tous les fonctionnaires (2) ; même sur les magistrats à qui ils peuvent adresser des réprimandes (3).

La révocation et la suspension des fonctionnaires

Les gouverneurs généraux peuvent révoquer tous les fonctionnaires dont la nomination leur appartient (4) ; ils sont tenus toutefois de n'agir que suivant certaines formes (5) .

En cas d'urgence, il est possible au gouverneur général de l'Indo-Chine de suspendre tous les fonctionnaires nommés par décret, à l'exception du directeur du contrôle financier (6) . Cette faculté avait déjà été donnée aux gouverneurs des vieilles colonies par les ordonnances organiques ; on peut se demander si on ne doit pas la reconnaître aux gouverneurs généraux de Madagascar, de l'Afrique Occidentale et de l'Afrique Equatoriale, bien qu'aucun texte ne l'ait permis explicitement.

La solde du personnel colonial

Aux termes du décret du 11 décembre 1920 (7), les gouverneurs généraux déterminent, par des arrêtés rendus en conseil

(1) Les gouverneurs généraux sont naturellement libres de laisser les lieutenants-gouverneurs répartir dans leurs colonies les fonctionnaires qu'ils placent à leur disposition ; c'est d'ailleurs la règle en Indo-Chine. Voir à ce sujet la circulaire du gouverneur général Van Vollenhoven, en date du 28 juillet 1917. Rec. de lég. et jur. col. 1918, p. 397.

(2) A l'exception, bien entendu, du directeur du contrôle financier.

(3) D'après le décret du 19 mai 1919, le gouverneur général de l'Indo-Chine peut mander tout magistrat afin de recevoir ses explications sur les faits qui lui sont imputés. Il note tous les ans les membres du service judiciaire.

(4) Arrêt du Conseil d'Etat du 2 juin 1916. — Indo-Chine. Rec. de lég. et jur. col. 1916, p. 169.

(5) Arrêt du Conseil d'Etat du 20 janvier 1905. — Indo-Chine. Rec. de lég. et jur. col. 1905, p. 54.

(6) Décret du 20 octobre 1911.

(7) Modifiant le décret du 2 mars 1910, qui avait remplacé le décret du 23 décembre 1897.

sous la forme de règlements généraux applicables à l'ensemble du personnel intéressé, le régime de la solde et des accessoires de solde :

1° des fonctionnaires, employés et agents des cadres européens des corps ou services constitués et organisés par des arrêtés locaux et entretenus sur les budgets généraux locaux ou spéciaux ;

2° des fonctionnaires, employés et agents des cadres indigènes des mêmes corps ou services (1).

L'approbation de ces arrêtés par le ministre est exigée avant leur mise en vigueur ; cette formalité a toutefois été supprimée pour les arrêtés qui concernent, en Indo-Chine, les services suivants (2) :

Services civils de l'Indo-Chine (décret du 24 juin 1912) ;

Bureaux des secrétariats généraux (décret du 14 nov. 1912) ;

Service forestier (décret du 1^{er} mai 1914) ;

Cadaastre et topographie (décret du 27 juin 1914) ;

Assistance médicale (décret du 27 juin 1914) ;

Douanes et régies (décret du 4 décembre 1914) ;

Enregistrement (décret du 1^{er} octobre 1914) ;

Travaux publics (décret du 9 février 1916).

La mise à la retraite des fonctionnaires

L'admission des fonctionnaires à la retraite est prononcée par le gouverneur général, d'office ou sur la demande des intéres-

(1) Les décrets sur la solde contiennent des règles qui s'imposent aux gouverneurs généraux (comme d'ailleurs aux gouverneurs des colonies non groupées, auxquels ils sont également applicables).

Notamment les allocations qui ressortissent au service de la solde ne peuvent être accordées que conformément aux dispositions limitatives de ces décrets (article 1^{er} du décret du 2 mars 1910). Bien que le décret de 1897 fût moins explicite, il n'est pas douteux qu'il ne dût être entendu dans le même sens : il en résulte que l'arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine, du 25 février 1909, créant une caisse de prévoyance et prescrivant des versements à cette caisse par le gouvernement général, était illégal comme contraire à la règle ci-dessus (Arrêt du Conseil d'Etat du 4 juin 1920. Rec. de lég. et jur. col. 1920, p. 246).

(2) Il en est ainsi de tous les arrêtés concernant la détermination des cadres, des traitements ou accessoires, des conditions de recrutement, d'avancement, de discipline et d'organisation de ce personnel (décret du 11 décembre 1920).

sés (1). Lorsqu'il s'agit de fonctionnaires dont la nomination appartient à l'autorité métropolitaine, elle est prononcée par cette autorité sur la proposition du gouverneur général (2). La seule condition exigée pour la valabilité de la mise à la retraite d'office est que la décision du gouverneur général soit prise, au vu d'un rapport des supérieurs hiérarchiques (3).

Les pensions

Toutes les demandes de pension doivent être adressées au gouverneur général; ce haut fonctionnaire statue, en conseil de gouvernement ou en commission permanente, sur celles qui émanent de fonctionnaires dont la nomination lui appartient. L'arrêté de concession est publié au *Journal officiel* du gouvernement général. Le titulaire a un délai de deux mois pour se pourvoir, s'il le juge à propos, devant le conseil du contentieux du gouvernement général (4).

Tous les titres de pension sont signés par le gouverneur général et enregistrés sur un grand-livre, tenu par le directeur des finances et de la comptabilité.

Les fonctionnaires intérimaires

C'est aux gouverneurs généraux qu'il appartient de nommer des intérimaires aux fonctions vacantes, dont les titulaires sont désignés par le gouvernement métropolitain.

(1) La circulaire du gouverneur général de l'Indo-Chine, du 17 mai 1913, par laquelle il a été déclaré que les fonctionnaires ne seraient pas mis à la retraite avant l'âge de 50 ans, n'a pas eu pour objet, et n'a pu avoir pour effet, de restreindre le droit du gouverneur général de prononcer, lorsqu'il le juge à propos, leur mise à la retraite (Arrêt du Conseil d'Etat du 11 janvier 1918. Indo-Chine. Rec. de lég. et jur. col. 1918, p. 19).

(2) Il n'appartient pas au gouverneur général de l'Indo-Chine de mettre à la retraite les administrateurs de 2e classe des services civils de l'Indo-Chine, nommés et susceptibles d'être révoqués par décret du Président de la République (Arrêt du Conseil d'Etat du 17 février 1911. Indo-Chine. Rec. de lég. et jur. col. 1911, p. 125.).

(3) Arrêt du Conseil d'Etat du 7 décembre 1917. Indo-Chine. Rec. de lég. et jur. col. 1918, p. 9.

(4) La décision du gouverneur général ne peut être déférée qu'à ce conseil (Arrêt du Conseil d'Etat du 5 janvier 1907. Indo-Chine. Rec. de lég. et jur. col. 1907, p. 57).

Ils ont, notamment, à désigner les magistrats intérimaires en cas de vacance des fonctions et d'absence ou d'empêchement des remplaçants légaux (1) ; si ces conditions faisaient défaut, les jugements rendus par les intérimaires seraient frappés de nullité (2).

Le décret du 19 mai 1919 a précisé les pouvoirs du gouverneur général de l'Indo-Chine sur ce point : « si, en raison de l'impossibilité, dûment constatée, d'appeler à des emplois intérimaires des membres de l'ordre judiciaire, il y a nécessité de désigner, soit un fonctionnaire de l'ordre administratif, soit toute autre personne, cette désignation est faite par le gouverneur général, sur la proposition du directeur et après avis du premier président, s'il s'agit de remplacer un magistrat du siège, ou du procureur général, s'il y a lieu de remplacer un magistrat du parquet. L'intérimaire devra être pourvu au moins du diplôme de licencié en droit ».

La représentation de l'État, du domaine et du gouvernement général

Les textes organiques qui fixent les attributions des gouverneurs généraux ne contiennent aucune disposition précise au sujet des pouvoirs qui appartiennent à ces hauts fonctionnaires, en ce qui concerne la représentation en justice, du domaine national et des domaines coloniaux. Cette absence de réglementation créa, dans certains groupements généraux, notamment en Afrique Occidentale française, une situation confuse, favorable aux incidents de procédure. C'est ainsi que la Cour d'appel de l'Afrique Occidentale jugea, par un arrêt du 18 mars 1904 (3) que seul, le lieutenant-gouverneur du Sénégal avait le droit d'exercer les actions domaniales au nom de l'État et d'y défendre dans le ressort de son gouvernement. Un an plus tard, le 21

(1) Le droit de nommer des magistrats intérimaires appartient même aux gouverneurs généraux par intérim (Arrêt de la Cour de cassation du 9 avril 1903. — Rec. de lég. et jur. col. 1903, p. 148).

(2) Arrêt de la Cour de cassation du 7 février 1903.

(3) Recueil de législation et jurisprudence coloniales 1905, p. 62.

juillet 1905 (1), elle décidait, au contraire, que le gouverneur général, « dépositaire des pouvoirs de la République », avait qualité pour représenter en justice le domaine de l'Etat, à l'exclusion des lieutenants-gouverneurs.

Il parut, dès lors, nécessaire de préciser en cette matière les attributions respectives du gouverneur général et des lieutenants-gouverneurs; sur la proposition de M. Leygues, ministre des Colonies, un décret fut rendu le 1^{er} avril 1906 (2), qui tranche la question dans le sens indiqué par le gouverneur général de l'Afrique Occidentale française.

D'après ce décret, l'Etat et le gouvernement général sont, pour la défense de leur domaine, représentés par le gouverneur général; les colonies le sont par leurs lieutenants-gouverneurs respectifs.

Dans le cas d'opposition entre les intérêts de l'Etat et ceux du gouvernement général, l'Etat est représenté par le gouverneur général; le gouvernement général, par le secrétaire général. Cette disposition est analogue à celles qui fixent les attributions des préfets dans la législation métropolitaine : le préfet représente habituellement, en justice, l'Etat et le département; mais, dans le cas d'antagonisme entre les intérêts de l'Etat et ceux du département, c'est sa qualité d'agent du pouvoir central qui domine : il prend en mains les intérêts de l'Etat, tandis qu'un membre de la commission départementale soutient ceux du département.

Les instances engagées à la requête du gouverneur général ou des lieutenants-gouverneurs sont poursuivies à la diligence des fonctionnaires du service des domaines. Dans le cas d'antagonisme entre les intérêts de l'Etat d'une part, et du gouvernement général, d'autre part, les procédures intéressant l'Etat sont poursuivies par les agents des domaines; celles qui intéressent le gouvernement général et les colonies le sont par des fonctionnaires désignés *ad hoc* par le gouverneur général.

Remarquons que le ministre des Colonies ne pourrait se substituer au gouverneur général, seul représentant du domaine de l'Etat. Il a été jugé que le ministre n'avait pas qualité pour

(1) Rec. de lég. et jur. col. 1905, p. 217.

(2) Rec. de lég. et jur. col. 1906, p. 205.

reconnaître le bien fondé d'une revendication particulière à ce sujet (1).

A Madagascar, la jurisprudence a reconnu, de même, que seul, le gouverneur général avait qualité pour représenter en justice l'Etat, en particulier dans l'exercice des actions qui intéressent le domaine (2).

(1) Tribunal de 1re instance de Dakar, 9 juin 1917. Rec. de lég. et jur. col. 1917, p. 263. Voir également l'arrêt de la Cour de cassation (Civ.) du 7 mars 1910. Rec. 1910, p. 145, et l'arrêt de la Cour d'appel de Dakar, 31 mai 1918. Rec. 1919, p. 31.

(2) Arrêt de la Cour d'appel de Tananarive, 3 mai 1911. Recueil de lég. et jur. col. 1912, p. 132. L'irrégularité d'un appel interjeté par le receveur des domaines au nom de l'Etat, n'est même pas couverte par l'intervention du gouverneur général au cours de l'instance.

Il a été jugé également que l'assignation délivrée au domicile d'un administrateur de province pris comme représentant du gouverneur général, devait être considérée comme nulle (Arrêt de la Cour d'appel de Tananarive, 16 octobre 1911. Rec. de lég. et jur. col. 1912, p. 143).

La jurisprudence s'est montrée plus large en Indo-Chine ; elle a estimé, par exemple, que le lieutenant-gouverneur de la Cochinchine avait qualité pour recevoir le mémoire préalable exigé par l'article 46 des clauses et conditions générales des marchés de travaux publics du 13 avril 1875 ; elle s'est basée, à ce sujet, sur l'article 3 du décret du 29 octobre 1887, aux termes duquel « le lieutenant-gouverneur de la Cochinchine représente le gouverneur général dans la colonie » (Conseil du Contentieux administratif de la Cochinchine, 26 février 1906. Rec. de lég. et jur. col. 1907, p. 31. — Conseil d'Etat, 25 février 1910. Rec. de lég. et jur. col. 1910, p. 88). Elle a admis également qu'une action engagée devant le Conseil de contentieux administratif de l'Annam et du Tonkin, tendant à la condamnation du gouvernement général de l'Indo-Chine et dirigée à tort contre le secrétaire général et le directeur des travaux publics, se trouvait régularisée, lorsque le gouverneur général, à qui la demande avait été communiquée, avait chargé le chef des services administratifs de défendre au procès, et qu'ainsi le débat avait été régulièrement lié devant le conseil du contentieux (Arrêt du Conseil d'Etat du 8 mai 1908. Indo-Chine. Rec. de lég. et jur. col. 1908, p. 180). De même, une instance engagée devant le conseil du contentieux administratif de l'Annam et du Tonkin, a été reconnue régulière, bien que les requérants eussent conclu à la condamnation du résident supérieur en Annam, parce qu'ils avaient entendu le prendre comme le représentant du Protectorat, et que, d'autre part, le mémoire en défense avait été produit par le directeur général des travaux publics, agissant au nom et pour le compte du gouverneur général (Arrêt du Conseil d'Etat, 24 juillet 1908. Annam et Tonkin. Rec. de lég. et jur. col. 1908, p. 297).

En Afrique Occidentale française, la jurisprudence a admis de même la régularité d'un appel interjeté par un agent des douanes, en vertu des ordres du lieutenant-gouverneur de la Côte d'Ivoire agissant lui-même par délégation du gouverneur général (Arrêt de la Cour d'appel de l'Afrique Occidentale française, 9 février 1912. Rec. de lég. et jur. col. 1912, p. 129).

Ajoutons que le gouverneur général ne serait pas qualifié pour représenter des services indépendants du gouvernement général et rattachés à des services métropolitains. C'est ainsi que la jurisprudence a refusé de reconnaître au gouverneur général de l'Indo-Chine, le droit de représenter la Caisse des dépôts et consignations; cet organe a, en effet, une existence propre; il est distinct des caisses de l'Etat et n'est, en Cochinchine, qu'une succursale de la caisse métropolitaine⁽¹⁾ .

Les territoires d'administration directs

L'autorité des gouverneurs généraux ne s'exerce habituellement, sur les colonies placées sous leur direction, que par l'intermédiaire de lieutenants-gouverneurs ou de résidents supérieurs. Pourtant, certains territoires dépendent directement d'eux : ce sont ceux qui, par leur excentricité, leurs exiguïté ou le plus souvent l'insuffisance de leur développement, ne sont pas susceptibles d'être rattachés à une des colonies du groupe ni d'être érigés en colonies autonomes.

Nous ne ferons pas une place à part au gouvernement général de Madagascar et dépendances, bien qu'il soit placé en totalité sous l'autorité directe du gouverneur général depuis la suppression du gouverneur de Mayotte et des résidents d'Anjouan, de Mohéli et de la Grande Comore (2). Ce n'est, du reste, un gouvernement général que de nom il ne procède pas du principe qui a présidé à la formation des autres gouvernements généraux; il n'est en réalité qu'une grande colonie à la tête de laquelle a été placé, vu son importance, un chef dont les pouvoirs sont plus étendus que ceux des gouverneurs ordinaires des autres colonies.

Les territoires d'administration directe constituent des anomalies destinées à disparaître; d'ailleurs, depuis les érections des territoires du Tchad et de la Mauritanie en colonies autonomes (3), il n'en subsiste plus que deux : le territoire de

(1) Arrêt de la Cour d'appel de l'Indo-Chine (Saigon), du 25 septembre 1903. Rec. de lég. et jur. col. 1904, p. 34.

(2) Décret du 23 février 1914.

(3) Le territoire du Tchad a été érigé en colonie autonome par le décret du 17 mars 1920 ; le territoire de la Mauritanie par celui du 4 décembre de la même année.

Kouang-Tcheou-Wan, en Indo-Chine, et celui du Niger, en Afrique Occidentale française. Tandis que le second ne tardera pas à être transformé en colonie, quand son développement pourra être considéré comme suffisant, le premier peut être appelé à une existence plus longue par suite des conditions spéciales dans lesquelles il se trouve placé; on sait cependant que la France vient d'en proposer la restitution à la Chine, à la conférence de Washington; elle y met toutefois la condition que les territoires acquis d'une façon analogue par les autres puissances, soient rendues en même temps à leur patrie.

Le territoire de Kouang-Tcheou-Wan

Rappelons que ce territoire a été cédé à bail par la Chine, pour 99 ans, par un traité du 10 avril 1899; il a été placé sous l'autorité directe du gouverneur général de l'Indo-Chine, par un décret du 5 janvier 1900.

Ce territoire est administré par un administrateur des colonies, à qui a été conféré la plupart des pouvoirs que possèdent, dans leur protectorat, les résidents supérieurs de l'Indo-Chine (1). Notons cependant qu'il n'existe pas de conseil privé ou de protectorat à Kouang-Tcheou-Wan, et que l'organisation budgétaire y est différente. Aux termes du décret du 20 octobre 1911, en effet, le budget du territoire de Kouang-Tcheou-Wan forme une annexe du budget général de l'Indo-Chine. L'administrateur du territoire en est l'ordonnateur sous le contrôle du gouverneur général.

Le gouverneur général établit en conseil de gouvernement le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des impôts, taxes et redevances de toute nature, à recouvrer dans le territoire.

L'organisation administrative et judiciaire y a été fixée par des arrêtés du gouverneur général, en date des 4 juillet 1911, 12 décembre 1913 et 21 août 1915.

(1) Décret du 20 octobre 1911.

Le territoire du Niger

C'est un décret du 7 septembre 1911 qui sépara le territoire militaire du Niger de la colonie du Haut-Sénégal-Niger, pour en faire une subdivision administrative placée sous les ordres d'un officier supérieur dépendant directement du gouvernement général de l'Afrique Occidentale française. Les progrès de la pacification dans ce territoire lui ont fait accorder son autonomie administrative et financière, par le décret du 4 décembre 1920.

Il est administré depuis le 1^{er} janvier 1921 par un administrateur en chef des colonies ou un officier supérieur portant le titre de commissaire de gouvernement général, et placé sous la haute autorité du gouverneur général.

Le budget du territoire du Niger a cessé d'être un budget-annexe du budget général; il est établi, arrêté, approuvé et exécuté dans la même forme que les budgets locaux des colonies du groupe de l'Afrique Occidentale française. Le commissaire du gouvernement général en est l'ordonnateur, sous le contrôle du gouverneur général.

Le commissaire du gouvernement général est assisté d'un conseil d'administration qui exerce ses attributions dans les mêmes conditions que ceux des colonies du groupe. Ce conseil se compose de membres de droit et de deux notables nommés par le gouverneur général.

Il a été créé également un conseil du contentieux administratif du territoire du Niger, présidé par le commissaire du gouvernement général.

L'organisation du territoire du Niger se rapproche donc beaucoup de celle des colonies de l'Afrique Occidentale; il est vraisemblable que l'assimilation sera complète sous peu.

CONCLUSION

Au cours de notre étude, nous avons cherché à répondre, pour chaque matière, à la question que nous nous étions posée dès le début de ce travail : comment les pouvoirs des gouverneurs généraux sont-ils limités d'un côté par les droits que s'est réservés le gouvernement métropolitain, et de l'autre, par les attributions conservées aux lieutenants-gouverneurs ? Passant maintenant du particulier au général, il nous reste, après avoir essayé de voir ce qui est, à tenter d'indiquer ce qui devrait être.

Le gouvernement métropolitain et les gouverneurs généraux

Tout d'abord, n'y aurait-il pas lieu d'étendre l'autorité des gouverneurs généraux sur les possessions voisines des colonies dont la direction leur a été confiée ? On ne saurait évidemment penser à rattacher nos établissements de l'Inde à l'Union indochinoise, mais il serait possible de voir des avantages sérieux à faire entrer dans le gouvernement général de Madagascar et dépendances, la colonie de la Réunion, en lui conservant naturellement son autonomie administrative et financière (1). Bien des questions qui nécessitent une décision de la métropole pourraient être résolues par le gouverneur général, ce qui permettrait de réaliser une grande économie de temps ; de plus, cette nouvelle organisation aurait l'intérêt d'établir des liens plus étroits entre les deux colonies et d'instituer une unité de vues économiques, qui fait totalement défaut à l'heure actuelle. Ce projet se heurterait, malheureusement, aux habitudes et aux

(1) Le gouvernement général ainsi réorganisé coïnciderait avec le groupe militaire de l'Afrique Orientale ; il pourrait, sans inconvénient, en prendre le nom.

traditions des colons de la Réunion qui, fort jaloux de leurs prérogatives, admettraient difficilement que le gouverneur de l'île ne dépendît pas directement de la métropole.

La création des différents gouvernements généraux a eu d'excellents résultats; elle a coïncidé pourtant avec un essor important du développement des colonies qui les composent. On peut se demander, dans ces conditions, s'il n'y aurait pas avantage à constituer de nouveaux gouvernements généraux, en groupant celles de nos possessions qui sont encore isolées : on a proposé notamment, de réunir, en un gouvernement général des Antilles, nos colonies des Antilles et celle de la Guyane (1), et, en un gouvernement général du Pacifique, la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, et nos divers établissements de l'Océanie. L'intérêt de cette mesure ne paraît pas considérable. Il était logique de grouper sous une même direction des territoires d'un seul tenant, comme on l'a fait pour l'Indo-Chine, l'Afrique Occidentale et l'Afrique Equatoriale, ou des îles voisines (Madagascar et dépendances); il le serait beaucoup moins d'opérer de la même façon pour des possessions éloignées les unes des autres; les gouvernements généraux risqueraient fort de n'être dans ces conditions, que des organes gênants dont l'effet serait de retarder les communications des gouverneurs avec la métropole. D'ailleurs, en ce qui concerne les Antilles et la Guyane, la création d'un gouvernement général soulèverait des objections du même ordre que le rattachement de la Réunion à celui de Madagascar et dépendances.

Une question doit nous arrêter maintenant : les pouvoirs confiés aux gouverneurs généraux sont-ils suffisants ou, poursuivant l'œuvre de décentralisation qui a présidé à la création de ces hauts fonctionnaires, n'y aurait-il pas lieu d'augmenter leurs attributions ?

Dans son livre sur l'Indo-Chine française, M. DOUMER s'était plaint que l'action des gouverneurs généraux fût gênée par « la tutelle tatillonne, impuissante mais malfaisante des bureaux de la métropole ». Depuis lors, les progrès de l'Indo-Chine ont été tels que la nécessité s'est fait encore plus vivement sentir de

(1) Un article du projet de loi, qui est devenu la loi de finances du 30 décembre 1909, prévoyait la formation de ce gouvernement général.

relâcher cette tutelle. De nombreuses réclamations (1) contre l'ingérence constante du gouvernement central ont été portées par les gouverneurs généraux de l'Union; c'est ainsi que M. SARRAUT a pu s'exprimer de la sorte : « . . . les liens étroits qui la soutenaient la gênent, l'autorité maîtresse qui mène sa marche ne peut s'en rendre compte si elle est trop loin; il faut qu'elle soit non en France mais ici. L'organisme local de gouvernement qui préside à l'évolution de l'Indo-Chine doit rester, bien entendu, soumis au contrôle de la métropole; mais le véritable pouvoir de décision doit être sur place, en Indo-Chine. Or, il n'y est pas, malgré l'affirmation des textes solennels qui ont voulu établir la décentralisation logique du gouvernement général. Ce gouvernement n'a qu'une autorité précaire, déléguée par des textes qui permettent à la métropole de reprendre d'une main ce qu'elle donne de l'autre. La théorie dit une chose; la pratique fait le contraire. . . . La direction responsable qui gouverne ici ne doit pas vivre dans l'inconnu du lendemain, et surtout, sous le régime des retards imposés à l'action locale par l'obligation de demander sans cesse le consentement préalable de l'autorité métropolitaine. Il faut donc obtenir pour le gouvernement de la colonie, pour l'action administrative et politique locale, un statut nouveau lui accordant nettement, en échange de ses responsabilités, une liberté et une autorité stables, dont la concession est imposée à l'évidence par l'expérience des réalités. »

Depuis que ces idées ont été émises, le développement de l'Indo-Chine a pris des proportions véritablement inespérées. La guerre même, qui a été une cause de ruine pour la plupart des pays, n'a retardé en rien son évolution économique; sa prospérité s'est notamment attestée par l'élévation considérable de la valeur de son change. L'organisation actuelle ne répond certainement plus aux besoins de l'Indo-Chine. Dans un discours prononcé, en août 1920, à la Chambre de commerce de

(1) Il est curieux de constater que ces réclamations émanent des gouverneurs généraux qui, comme nous avons pu le constater au cours de ce travail, possèdent les pouvoirs les plus étendus et sont, pour cette raison, souvent comparés à des vice-rois. Cette situation provient de ce que l'Indo-Chine est le gouvernement général dont le développement est le plus avancé.

Saigon, M. le gouverneur général Maurice LONG, a indiqué ses vues sur le régime qui conviendrait à l'Union :

« Le moment est venu pour l'Indo-Chine de vivre sa vie; l'Indo-Chine n'est plus une colonie, c'est un Etat, c'est un grand pays qui a de grandes possibilités, qui a déjà obtenu des résultats immenses. Elle peut avoir demain sa flotte..... Elle a les magnifiques produits de son sol et de son sous-sol elle peut compter sur ses mines, son élevage, son industrie, son agriculture. Elle a tout ce qui constitue la richesse et la puissance d'un peuple.....

« On parle beaucoup d'autonomie. Ce grand pays qu'est l'Indo-Chine ne veut plus être dirigé, comme un enfant débile, du bout d'un fil, à 15.000 kilomètres, par les bureaux d'un ministère, et ne veut pas davantage que syndicats ou comités lointains lui donnent des ordres sur des questions dont dépendent ses intérêts vitaux comme, par exemple, la réforme monétaire ou les communications maritimes. Il veut vivre sa vie.

« Est-ce à dire qu'il veuille un régime proconsulaire qu'il entend livrer au gouverneur général ou au gouverneur de la Cochinchine, sans limite et sans contrôle ? Non, il veut fortifier son âme, devenir une collectivité, un peuple. Il veut qu'il se crée une opinion indochinoise qui s'inspire directement des sentiments, de la pensée, de la volonté de ceux qui, de race ou de cœur, sont de loyaux français, attachés à l'avenir de ce pays indissolublement lié à la France. Pour cela, il faut des organismes représentatifs de cette opinion... Il convient d'harmoniser tous les efforts pour mener ce pays, indéfiniment et sans heurt, aux grandes destinées qu'il mérite ».

Dans son discours, M. le gouverneur général LONG n'a pas développé des idées purement personnelles il s'est montré l'interprète fidèle des sentiments de la colonie. C'est ainsi que quelques mois plus tard, on pouvait trouver ces lignes dans le *Courrier de Haïphong* (1) : « La grande réforme à réaliser aujourd'hui dans notre empire et en particulier en Indo-Chine, qui est de nos possessions la plus riche et la plus évoluée, c'est l'octroi, à l'autorité locale, appuyée sur des assemblées consultatives représentant les intérêts engagés dans le pays, d'une véri-

(1) Numéro du 1er-3 novembre 1920.

table liberté d'action. » Quelles pourraient être ces « assemblées consultatives » ? La réponse semble tout indiquée : il suffirait de faire entrer dans le conseil de gouvernement et dans les conseils d'administration de plus nombreux représentants des intérêts politiques ou économiques des groupements français et indigènes. L'idée n'est d'ailleurs pas nouvelle : dans un discours prononcé à la Chambre des députés, le 2 février 1905, M. Clémentel, alors ministre des Colonies, avait déjà parlé de la nécessité « de tempérer l'autorité dictatoriale du gouverneur général par des éléments élus, dans le conseil de gouvernement, institué près de ce haut fonctionnaire ». C'est la véritable solution du problème ; il ne saurait être, en effet, question de créer dans nos gouvernements généraux des parlements ou autres organes purement électifs ; les résultats déplorables qu'ont donnés les conseils généraux des colonies interdisent toute tentative de ce genre.

Le décret du 4 décembre 1920, qui a réorganisé le conseil de gouvernement de l'Afrique Occidentale française, marque un grand pas dans ce sens : le rapport précédant ce décret indique qu'on a cherché à augmenter le caractère « législatif » du conseil de gouvernement, en admettant dans son sein une plus forte proportion de membres non fonctionnaires, représentant les intérêts des divers groupements, et en obligeant le gouverneur général à le consulter sur un grand nombre de matières.

Evidemment, la suite donnée aux avis de l'assemblée, restant facultative pour le gouverneur général, celui-ci pourrait, en principe, passer outre et l'on serait tenté de dire que son autorité n'est limitée en rien par le conseil de gouvernement ; rien ne serait cependant plus inexact : à moins d'en avoir reçu l'autorisation formelle de la métropole, le gouverneur général se permettrait difficilement de ne pas suivre les avis qui lui sont donnés. Bien souvent, d'ailleurs, le gouvernement central a semblé oublier le caractère uniquement consultatif des conseils de gouvernement, notamment quand il a spécifié que les avis des commissions permanentes devraient, pour certaines matières, être ratifiés par les conseils : une telle prescription s'explique seulement si l'on se rappelle que les votes de ces assemblées sont, en fait, toujours respectés par les gouverneurs généraux.

Les gouverneurs généraux et les lieutenants gouverneurs

Comment les pouvoirs abandonnés par la métropole doivent-ils se répartir entre les gouverneurs généraux et les lieutenants-gouverneurs ? La diversité des textes et surtout le vague de leur rédaction ont permis que cette question fût résolue des façons les plus différentes.

En Afrique Occidentale française, c'est la conception décentralisatrice poussée à outrance, qui a prévalu tout d'abord ; le gouverneur général, se cantonnant dans son rôle de représentant de l'autorité métropolitaine, laissait aux diverses colonies du groupe leur complète autonomie, tant au point de vue politique et économique, qu'au point de vue administratif et financier. Ses attributions se réduisaient, par suite, à la direction générale de la politique et à la transmission de la correspondance des lieutenants-gouverneurs. Le gouvernement général n'était, en fait, qu'un organe inutile et encombrant, dont la création n'avait eu pour effet que d'introduire, suivant l'expression du gouverneur général Van Vollenhoven, « non point de nouvelles personnalités dans notre droit administratif, mais bien de nouveaux personnages dans la hiérarchie coloniale » (1).

A la même époque, c'était la conception diamétralement opposée qui triomphait en Indo-Chine, sous l'influence de M. Paul Doumer. Le gouverneur général y jouait le rôle d'un véritable chef d'unité administrative ; il s'était entouré de directeurs généraux qui, comme autant de ministres, dirigeaient les différents services de l'Union. Le lieutenant-gouverneur et les résidents supérieurs avaient vu leurs attributions réduites à presque rien ; ils étaient devenus des agents purement représentatifs, n'intervenant que pour assurer le bon ordre dans leur colonie ou leur protectorat.

Cette conception était aussi exagérée que la précédente. Nous avons dit plus haut pour quelles raisons il n'est pas possible que toutes les parties d'un gouvernement général soient soumises exactement au même régime ; la décentralisation répond,

(1) Circulaire du 27 juillet 1917 adressée aux lieutenants-gouverneurs de l'Afrique Occidentale française. Rec. de lég. et jur. col. 1918, p. 397.

dans les groupes de colonies, à une véritable nécessité : c'est ce qu'ont compris les successeurs de M. Doumer, MM. Beau, Klobukowski et Sarraut, qui ont rendu au lieutenant-gouverneur de la Cochinchine et aux résidents supérieurs, la plupart de leurs attributions (1).

En Afrique Occidentale française, l'évolution s'est effectuée en sens inverse; le gouverneur général, d'abord sans attributions nettement définies, a pu exercer une action effective quand des pouvoirs réels lui eurent été confiés, et des moyens financiers donnés par la création d'un budget général. Depuis M. Roume, tous les gouverneurs généraux de l'Afrique Occidentale n'en ont pas moins été des partisans convaincus de la décentralisation. Il en a été de même en Afrique Equatoriale, depuis le gouvernement de M. Martial Merlin.

Nous voyons ainsi que, partis de conceptions opposées, les modes d'organisation des divers groupes de colonies se sont rejoints; ils ont abouti à la solution actuelle qui est, d'après nous, la plus heureuse : c'est celle qui permet aux gouverneurs généraux, déchargés des soucis de l'administration des diverses colonies, de s'adonner tout entiers aux intérêts collectifs du groupe et de mener ainsi à bien la tâche de haute direction qui leur a été confiée.

(1) Cette œuvre de décentralisation a été sanctionnée par les décrets du 20 octobre 1911 qui ont fixé les attributions respectives du gouverneur général, du gouverneur de la Cochinchine et des résidents supérieurs.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE I^{er}. — INTRODUCTION ET HISTORIQUE . .	5
Introduction.	5
Historique des textes. — Les gouvernements généraux	10
L'Indo-Chine	10
Madagascar et dépendances	12
L'Afrique Occidentale Française	13
L'Afrique Equatoriale Française	16
Les autres textes qui fixent les pouvoirs des gouverneurs généraux	18
La législation des textes organiques.	23
 CHAPITRE II. — LES GOUVERNEURS GÉNÉRAUX. —	
LEURS AUXILIAIRES. — LEURS CONSEILS. — LE CON-	
TÔLE FINANCIER. — LES CONSEILS COLONIAUX. . .	27
Les gouverneurs généraux	27
Les actes des gouverneurs généraux.	29
La responsabilité des gouverneurs généraux . .	32
Les auxiliaires des gouverneurs généraux . .	34
Les secrétaires généraux	34
Les commandants supérieurs des troupes. . .	35
Les commandants de la marine	36
Les chefs du service judiciaire	37
Les directeurs des finances et de la comptabilité.	39
Les autres auxiliaires des gouverneurs généraux.	41
La délégation des pouvoirs des gouverneurs généraux	43

	Pages
Le contrôle financier	46
Les conseils	48
Les conseils de gouvernement.	48
Les attributions des conseils de gouvernement .	50
Les commissions permanentes des conseils de gouvernement.	52
Le conseil d'administration de Madagascar . .	54
Les attributions du conseil d'administration de Madagascar	55
Les conseils du contentieux administratif. . .	56
Les conseils coloniaux	58
Le conseil colonial de la Cochinchine	59
Le conseil colonial du Sénégal.	61
Les attributions du conseil colonial du Sénégal .	62
Le conseil colonial et le budget	63
La commission permanente du conseil colonial .	64
 CHAPITRE III. — LES POUVOIRS DE GOUVERNEMENT	
DES GOUVERNEURS GÉNÉRAUX	65
La correspondance avec le gouvernement mé- tropolitain.	66
Le gouverneur général correspond seul avec le gouvernement métropolitain. — Exceptions. . .	66
Les relations diplomatiques	67
La promulgation et la publication des lois et décrets.	68
Les gouverneurs généraux et la promulgation des lois et décrets	71
L'état de siège	74
Les pouvoirs des gouverneurs généraux en matière militaire.	75

	Pages
Les gouverneurs généraux et la défense des colonies	76
Les opérations militaires	76
La répartition des troupes	77
L'affectation des officiers	79
Les gouverneurs généraux et les autorités maritimes	79
Pouvoirs spéciaux en temps de guerre	80
Appréciation des gouverneurs généraux sur les commandants des troupes et de la marine	80
L'instruction judiciaire	81
Les conflits	81
Le droit de grâce	83
L'octroi des dispenses de mariage	85
 CHAPITRE IV. — LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES GOUVERNEURS GÉNÉRAUX	 87
Les règlements de police	87
Les pouvoirs réglementaires, conférés spécialement aux gouverneurs généraux	88
L'organisation des services	89
L'organisation de la justice	90
L'organisation des communes	92
Les pouvoirs des gouverneurs généraux en matière financière	94
Les budgets. — Le budget général	94
Les budgets locaux	98
Les impôts	98
Les emprunts	103
Les comptes	104
Les pouvoirs des gouverneurs généraux à l'égard des indigènes	105

	Pages
La justice indigène	105
La procédure en matière indigène	106
L'indigénat	108
La commission criminelle de l'Annam et du Tonkin	111
 CHAPITRE V. — LES POUVOIRS ADMINISTRATIFS DES	
GOUVERNEURS GÉNÉRAUX	113
Les concessions minières	113
Les concessions territoriales	115
L'expropriation pour cause d'utilité publique .	118
La police.	119
Les pouvoirs des gouverneurs généraux à l'égard des fonctionnaires.	119
La nomination des fonctionnaires	119
La révocation et la suspension des fonctionnaires	121
La solde du personnel colonial	121
La mise à la retraite des fonctionnaires	122
Les pensions	123
Les fonctionnaires intérimaires	123
La représentation de l'Etat, du domaine et du gouvernement général.	124
Les territoires d'administration directe. . . .	127
Le territoire de Kouang-Tcheou-Wan	128
Le territoire du Niger	128
 CONCLUSION.	131
Le gouvernement métropolitain et les gouver- neurs généraux	131
Les gouverneurs généraux et les lieutenants- gouverneurs	135
TABLE DES MATIÈRES	139

Vu : 15 Janvier 1922

Le Président de these,
Louis ROLLAND

Vu : Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris.
P. APPELL.

